

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA MISE EN VALEUR

DES

BIENS COMMUNAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 22 décembre 1900, à 1 heure

PAR

EDMOND CLERAY

ANCIEN ÉLÈVE DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES
AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. PIÉDELIÈVRE.

Suffragants : { MM. CHÉNON,
PILLET, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA MISE EN VALEUR

DES

BIENS COMMUNAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le samedi 22 décembre 1900, à 1 heure

PAR

EDMOND CLERAY

ANCIEN ÉLÈVE DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES
AVOCAT A LA COUR D'APPEL



Président : M. PIÉDELIÈVRE.

Suffragants : { MM. CHÉNON,
PILLET, } professeurs.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoc** (Léon). — Des sections de communes et des biens communaux qui leur appartiennent, 1858 et 2^e édition, 1864.
— Sections de communes et loi de 1860.
- Boutmy** (E.). — Etudes de droit constitutionnel, 1888.
- Beaune** (Henri). — La condition des biens.
— (Lois du 28 juillet 1860 ; 8 juin 1864 ; 4 avril 1882).
- Boiteau**. — Fortune publique et financière de la France, 1866.
- Bureau**. — Le Homestead ou l'insaisissabilité de la petite propriété foncière, 1895.
- Caffin**. — Des droits respectifs de propriété des communes sur les biens communaux, 1868.
- Cauchy**. — De la propriété communale et de sa mise en valeur, 1848.
- Corpel**. — De la jouissance et du partage des biens communaux, 1881.
- Corniquet**. — Le Homestead, le foyer de famille insaisissable, 1895.
- De Crisenoy**. — Statistique des biens communaux, 1887.
- Dareste de la Chavanne**. — Histoire des classes agricoles, 1854.
- Dessales**. — Des communaux en Limousin, 1860.
- Deschamps**. — Des partages des biens communaux, 1834.
- De Dienne**. — Histoire du dessèchement des lacs et marais avant 1789.
- Doniol**. — Histoire des classes rurales, 1857.
- Ducrocq**. — Traité des partages de biens communaux et sectionnaires, 1865.
- D'Essuiles**. — Rapport sur les biens communaux, 1770.
- Henrion de Pansey**. — Des biens communaux, 1833.
- Ferrand**. — De la propriété communale en France et de sa mise en valeur, 1859.

Flour de St-Genis. — Mémoire présenté au Congrès des sociétés savantes de 1896.

De Foville. — Le morcellement. 1885.

Faucher (Léon). — Etudes sur l'Angleterre.

Fressinaud St-Romain. — La question des communaux discutée devant le Conseil général de la Creuse.

De Fréminville (Le Poix). — Traité du gouvernement des biens des communautés d'habitants, Paris, 1786.

Front de Fontpertuis. — Considérations sur la propriété communale, 1836.

Graffin. — Des biens communaux en France, 1899.

Imbart de la Tour. — Des biens communaux, 1899.

Juillet St-Lager. — De l'avenir des biens communaux en France, 1882.

De Laveleye. — La propriété collective du sol en différents pays. — La propriété et ses formes primitives.

De Lavergne. — *Revue des Deux-Mondes*, 1858.

Le Berquier. — *Revue des Deux-Mondes*, 1859.

Legentil. — Traité de législation des portions ménagères.

Legrand. — Législation des portions ménagères dans le Nord de la France.

Letourneau. — Survivance de la propriété communautaire dans le Morbihan. *Bulletin de la Société d'Anthropologie de Paris*, t. XI, avril-juillet 1883.

Levasseur. — L'Agriculture dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle.

Du Miral. — *Moniteur* de juillet 1860. Rapport.

Rivière. — Histoire des biens communaux.

De Serres (Olivier). — Théâtre d'agriculture et mesnage des champs, 1600.

Taine. — Origines de la France contemporaine, 1885-1894.

Tendret. — Rapport à l'Assemblée nationale, 28 août 1848, *Moniteur* d'août 1848.

Recueil des vœux des Conseils généraux, 1848, 1863 et 1864.

Actes relatifs aux communaux.

Février 1554. Édit qui déclare les communaux inaliénables.

Janvier 1560. Ordonnance d'Orléans. Révocation des tribunaux établis en faveur des seigneurs contre les communes.

Février 1566. Édit qui ordonne la concession de terres vaines et vagues et des marais appartenant au Roi. Révision des jugements rendus au détriment des communes.

Avril 1567. Édit de Saint-Maur. Défense aux seigneurs et à tous autres de s'attribuer les pâtis et communaux.

Mai 1575. Déclaration dans le même sens.

1579. Ordonnance de Blois. Annulation des transactions et sentences arbitrales intervenues au profit des seigneurs au sujet des biens communaux.

8 avril 1599. Édit de Henry IV pour le dessèchement des marais.

Mars 1600. Édit de Henry IV accordant quatre ans aux communautés d'habitants pour rentrer dans leurs biens.

Janvier 1607. Édit sur le dessèchement des marais.

Juillet 1613. Édit sur le dessèchement des marais.

Avril 1639. Déclaration relative *eodem*.

22 juin 1639. Déclaration qui autorise les communautés de Champagne à rentrer, sans formalités judiciaires, dans leurs communaux. Les paroisses ne peuvent aliéner leurs droits d'usage sans permission du Roi.

Juillet 1643. Encouragements en faveur des dessèchements.

Avril 1667. Édit qui réintègre les communautés dans leurs droits d'usage et leurs communaux aliénés ou usurpés depuis 1620.

14 mai 1667. Édit qui interdit le triage.

Août 1669. Ordonnance des eaux et forêts. Défense aux seigneurs de participer à la jouissance des communaux après l'exercice du droit de triage. Permission donnée aux paroisses d'affermir des portions de leurs communaux pour payer des travaux utiles.

Avril 1683. Édit qui défend l'aliénation des communaux.

Août 1749. Édit qui interdit le triage aux gens de main-morte,

Juin 1762. Édit qui permet aux paroisses de la province dite des Trois-Évêchés de partager entre les ménages alors existants et par portions égales, tirées au sort, la totalité ou seulement partie de leurs communaux, marais, prés, pâtis.

14 juin 1764. Permission à tous les propriétaires de faire le dessèchement des marais.

13 août 1766. Déclaration relative au dessèchement des terres particulières ou communales non cultivées depuis 40 ans. Exemption de tout impôt et dîmes sur les terres défrichées et du droit d'aubaine en faveur des étrangers qui entreprennent des travaux de dessèchement et de défrichement.

30 mai 1767. Déclaration pour favoriser les défrichements.

Juin 1769. Édit concernant les Trois-Évêchés.

Arrêts du Conseil de 1771, 1773, 1777, qui autorisent les communes des généralités d'Auch et de Pau à partager leurs marais, landes et autres terrains entre leurs membres respectifs, ménage par ménage, à la charge d'une redevance au profit de la commune.

Janvier 1774. Édit qui permet à toutes les communautés du duché de Bourgogne, du Mâconnais, de l'Auxerrois, des pays de Gex et de Bugey, de partager entre tous les feux de ménages existants, la totalité ou partie des marais, landes et friches.

Avril 1774. Arrêt du Conseil qui permet le partage des communaux en Alsace. La distribution doit avoir lieu entre les paroisses et villages, en proportion de la quantité des bestiaux et en raison du nombre des feux.

27 mars 1777. Lettres patentes permettant le partage dans la Flandre française, par ménage.

13 novembre 1779. Lettres patentes ayant le même objet pour l'Artois.

Lois et décrets de l'Assemblée constituante.

11 décembre 1789. Défenses aux communes de se mettre en possession, par le fait, de prétendus communaux dont elles n'auraient pas été en possession le 4 août précédent, sauf leur recours aux voies de droit pour se faire réintégrer dans les communaux usurpés.

15 mars 1790. Abolition des droits féodaux notamment en ce qui touche les biens communaux.

22 mai 1790. Les propriétaires et fermiers sont autorisés à jouir, comme par le passé, des terrains et bois communaux.

14 juin 1790. Défense de troubler, par voie de fait, les possesseurs des biens communaux concédés pour défrichement ou dessèchement, sauf les voies de droit, s'il y a lieu.

13 avril 1791. Maintien des seigneurs justiciers dans la possession des terrains vacants par eux clos et mis en valeur avant le 4 mars 1789.

20 septembre 1791. Loi qui soumet les bois des communes à l'administration forestière.

Assemblée législative.

14 août 1792. Les terrains communaux, les bois exceptés, seront partagés entre les habitants, immédiatement après la récolte.

25 août 1792. Rentrée des communes dans leurs biens cédés pour prix d'affranchissement de la main-morte.

28 août 1792. Suppression de tous les droits des seigneurs sur les communaux. Sont présumés communaux les terres vaines et vagues possédées par les seigneurs s'ils ne justifient de leur propriété par un titre et par une possession de 40 ans.

3 septembre 1792. Abolition de tous procès relatifs aux communaux depuis le 14 mars 1789.

Convention nationale.

11 octobre 1792. La jouissance en commun continuera comme par le passé.

10 juin 1793. Partage par tête entre les habitants. Le partage a lieu s'il est voté par le tiers des habitants de tout sexe. Les parts échues sont aliénables pendant 10 ans. Tous procès relatifs aux partages sont jugés par arbitres, sans appel.

26 nivôse an II. Le partage des coupes de bois entre les habitants se fera par tête.

28 ventôse an II. Le mode de partage établi par la loi précédente est révoqué. Les coupes seront vendues et le prix appliqué au besoins des communes.

20 *thermidor an III, fructidor an III*. Une commission est chargée de proposer la révision de la loi du 10 juin 1793.

Directoire.

12 *prairial an IV*. Permission de se pourvoir en cassation pendant trois mois contre les jugements arbitraux relatifs aux biens communaux.

20 *prairial an IV*. Rapport sur l'examen de la loi du 10 juin 1793.

21 *prairial an IV*. Sursis à toutes actions et poursuites résultant de l'exécution de la loi du 10 juin 1793. Les possesseurs actuels sont provisoirement maintenus.

Consulat et Empire.

28 *pluviôse an VIII*. Art. 5. Attributions des conseils municipaux relativement aux biens communaux.

9 *ventôse an XII*. Loi relative au partage.

9 *brumaire an XIII*. Décret sur les jouissances des biens communaux.

4^e *jour complémentaire an XIII*. Décret : les dispositions de la loi du 9 ventôse an XII s'appliquent à tous les partages de biens communaux antérieurs ou postérieurs à la loi du 10 juin 1793.

1806. Décret relatif à la jouissance des biens communaux par les habitants qu'ils soient nés ou non dans la commune.

Juin 1806. Décret annulant un partage de marais communaux de la commune de Brameville.

20 *juillet* 1807. Avis du Conseil d'Etat, et 26 avril 1808.

29 *mai* 1808. Avis du Conseil d'Etat sur l'exécution du décret du 9 brumaire an XIII.

28 *juin* 1808. Avis sur l'application de l'article 9 de la loi du 9 ventôse an XII.

3 *juin* 1808. Avis sur les juridictions qui doivent connaître des usurpations de biens communaux.

6 *juin* 1811. Décret sur le mode de jouissance des communaux.

20 *mars* 1813. Loi relative à la cession à la Caisse d'amortissement des propriétés des communes autres que les bois et les communaux.

15 octobre 1813. Décret sur le mode de paiement à faire aux communes de l'équivalent de revenu de leurs biens cédés à la Caisse d'amortissement.

Restauration et Monarchie de juillet.

6 juin 1814. Ordonnance royale concernant la vente des communaux.

16 juillet 1815. Ordonnance royale concernant la vente des biens communaux.

Loi du 28 avril 1816. Titre 4, art. 15. Rapporte la loi de 1813.

7 octobre 1818. Ordonnance royale qui facilite l'amodiation des communaux.

23 juin 1819. Ordonnance relative aux communaux usurpés.

1827. Code forestier.

18 juillet 1837. Articles 17, 18, 19, 31. Attributions des Conseils municipaux en ce qui touche le régime des biens.

21 février 1838. Avis du Conseil d'Etat relatif à la propriété, au partage et à la jouissance des biens communaux.

Période moderne.

6 décembre 1850. Loi relative à la Bretagne (prorogée).

19 juin 1867. Loi relative aux landes de Gascogne.

28 juillet 1860. Sur la mise en valeur des marais et terres incultes (Loi).

DE LA MISE EN VALEUR
DES
BIENS COMMUNAUX

INTRODUCTION

Le phénomène social de la « propriété » s'est transformé, par une évolution constante, selon la sphère où il se produisait : autant les forces humaines tendent à se grouper dans le domaine industriel et commercial, autant l'effort individuel, quand il s'agit du domaine foncier, de la surface cultivable, tend à l'appropriation, aussi privée que possible ; de nos jours, le communisme agraire et l'indivision de la propriété foncière semblent un anachronisme.

Ce sentiment d'identification de la terre à la personne se retrouve, avec une netteté, une vitalité rares dans le génie français ; il en a toujours été l'une des solides assises. Le développement de la fortune mobilière, les avantages incontestables qu'elle présente, auraient dû l'amoindrir. Bien au contraire ; les désastres financiers provoqués par la spéculation l'ont implanté plus fortement en nous ;

ils n'ont sans doute pas eu ce résultat — qui eût été injuste — de remettre en honneur la vieille maxime « *res mobilis, res vilis* », mais le sentiment de la propriété du sol y a puisé une énergie nouvelle. On cherche à faire sienne cette propriété, à la fixer définitivement entre ses mains, alors que l'instabilité des capitaux mobiliers en fait souvent considérer le placement plutôt comme un moyen que comme un but.

Puis, l'individu — propriétaire du sol — complète à ses propres yeux sa personnalité ; et la législation positive a consacré ce fait par des privilèges sociaux.

Or, cette tendance à l'individualisation contredit le communisme agraire, et l'on a l'impression d'un phénomène anormal quand on examine les biens auxquels on a donné le nom de *Biens communaux* (1). Il semble que l'on rencontre là dans l'histoire de la propriété foncière un obstacle à son évolution naturelle, à sa diffusion.

Qu'est-ce en effet que le bien communal ? C'est, dit le Code civil, un bien à la propriété ou au produit duquel les

(1) Le domaine communal comprend :

A. Le domaine public.

B. Le domaine privé.

Où l'on distingue, suivant ce mode de jouissance :

a) Biens patrimoniaux.

Les habitants n'en ont pas la jouissance en nature.

Ils sont mobiliers ou immobiliers. }

Les immeubles sont affectés à un service public.

Ou sans affectation (maisons, biens donnés à ferme).

C'est eux que visa le décret de 1813.

b) Biens communaux proprement dits.

Les habitants en jouissent individuellement en nature.

habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis.

Ainsi s'exprime l'article 542, qui a donné lieu, d'ailleurs, à des interprétations différentes. Certains ont affirmé le droit de l'individu à la propriété du communal, et ont réclamé pour lui le bénéfice de l'article 815 qui donne à tout propriétaire indivis le droit de mettre fin à l'indivision. D'autres ont pensé que la personnalité communale s'imposait aux individus et ne leur laissait que l'*usage* des biens dont elle restait la gardienne permanente et stable. La solution théorique a, nous le verrons à propos du partage, une importance primordiale.

Il semble qu'on puisse définir le communal, un terrain possédé à titre indivis et consacré en principe soit au pâturage, soit à la production des fourrages, des combustibles, du bois d'œuvre. La *jouissance* en appartient aux habitants, comme dit le Code, — si toutefois ils réunissent certaines conditions, — mais non pas la propriété : le droit de propriété échoit à une entité supérieure, la commune, sortie des faits, du temps et de l'expérience et consacrée par la loi.

Ce communisme a été parfois considéré comme un obstacle au progrès, obstacle qu'il fallait détruire, au gré d'esprits absolus, sous peine de dépérissement ; mais on conçoit que des hommes moins affirmatifs aient hésité devant ces vestiges du passé, nés de besoins réels — et se soient demandés si les nécessités pratiques qui leur ont donné naissance existaient encore — et s'il n'y avait pas lieu de respecter leur œuvre ?

Ce qui tendrait à fortifier cette opinion, c'est l'existence presque universelle des biens communaux. L'autorité que donne un passé fort long est encore grandie par l'adhésion de tant de races différentes à cette forme de propriété. On les trouve en Germanie, sous le nom de Mark ; en Russie, c'est le mir ; les crofters ou cottars d'Ecosse procèdent à des partages temporaires de la terre arable ; en Angleterre les actes d'« inclosure » ont transformé en domaine privé l'ancien domaine communal ; l'Espagne, surtout dans les Asturies, offre des vastes étendues communales, et la Suisse ses célèbres allemends. En Algérie, enfin, on sait quels efforts, souvent inutiles, ont été faits pour transformer la propriété de tribu et de douar.

C'est là un ensemble de faits impressionnants ; il semble bien qu'au début de toute société, le grand principe de solidarité, d'union, se soit manifesté par cette mise en commun, d'abord pour jouir de la terre avec plus de sécurité à l'égard des tribus voisines ; puis pour établir une apparence d'égalité entre les membres de la communauté ; enfin c'était un aveu de l'impuissance de chacun à se suffire à soi-même, en concentrant son activité intensive sur un coin de terre déterminé. « Au début de la civilisation, dit Laveleye, à côté de la maison et de l'enclos attenant — propriété héréditaire — le reste du sol, propriété collective du clan ou de la tribu, est soumis à des partages périodiques entre les habitants (1). »

On objecte à cette universalité des biens communaux

(1) Laveleye, *La propriété collective dans les différents pays*.

qu'ils sont le fruit d'une civilisation primitive — et ce mot seul les condamne. De là les nombreux coups qu'on leur a portés. Peut-être serait-il plus sage de dire qu'ils sont le fruit d'une civilisation rudimentaire sans doute, mais qui, dans certains pays, ne s'est pas modifiée; que, s'ils répondent aux utilités de la vie locale, ils deviennent respectables et qu'on ne peut vraiment, pour l'amour de la théorie et de l'agriculture abstraite, leur substituer une propriété nouvelle que le temps n'a pas éprouvée. La mise en valeur des biens communaux est d'une appréciation essentiellement locale — et les mesures générales dont leur histoire offre quelques exemples n'ont jamais donné de brillants résultats.

En France, il subsiste peu de lois qui les concernent; et c'est l'expérience même qui les a fait abroger. Cependant, à différentes époques et sous la pression des circonstances, des règlements particuliers sont intervenus: décrets, arrêtés, arrêts ou avis du Conseil d'Etat. Ainsi les mesures prises à la fin du XVIII^e siècle ont subsisté: tels les édits de 1769 et 1774, les lettres-patentes de 1777, l'arrêt du Conseil de 1779. Des lois importantes ont été votées au cours de ce siècle, en 1850 pour la Bretagne, en 1857 pour la Gascogne. Enfin les Conseils généraux et municipaux, dans une sphère plus restreinte, ont usé des larges pouvoirs d'administration que leur confient les lois de 1871 et de 1884. Ces différents textes, ces mesures multiples, qui seront étudiés à leur place, constituent la réglementation en vigueur et sont une source de renseignements précieux pour la mise en valeur des communaux.

TITRE PREMIER

ANCIEN RÉGIME

LA PROPRIÉTÉ DES COMMUNAUX.

Avant que la valeur foncière des communaux eût attiré l'attention des économistes, le caractère étrange de ces biens, leur origine assez trouble avaient suscité bien des recherches et des opinions divergentes.

Fallait-il les considérer comme le produit d'une association jadis librement consentie, d'une sorte de pacte social ? ou bien, comme le dit Le Poix de Fréminville, fallait-il mettre à l'origine de tout les seigneurs qui avaient attiré les habitants sur leurs terres *par les appâts flatteurs de leur laisser en propriété des places communes entre eux pour le pacage de leurs bestiaux*, libéralité fort habile où le seigneur et la terre trouvaient leur compte plus encore que les vassaux (1).

(1) « Au moyen âge, le véritable fonds à exploiter était l'homme et non la terre : le seigneur laissait donc empiéter, sachant qu'il gagnait à augmenter la quantité des tenures à cens. » Flour de Saint-Genis, *Mémoire présenté au Congrès des sociétés savantes de 1896*.

A mesure que le fonds prit de la valeur, on se le disputa davantage. Les seigneurs couvraient leurs usurpations du nom de « triage », sorte

La question est complexe ; ce qu'il importe de constater, c'est l'âpreté avec laquelle on la discuta : témoignage certain de son importance, qui s'accrut à mesure qu'on se rendit mieux compte de la valeur des biens en litige. Le pouvoir royal fut ainsi amené à prendre position dans le débat.

Quelle fut l'attitude de la royauté ?

Elle décida :

Que les communaux appartenaient aux *habitants des paroisses* et non aux seigneurs. Tel est le principe dont elle ne s'écarta jamais.

C'était conforme à son intérêt politique. Quand la féodalité est trop forte, le roi s'appuie sur le peuple pour la réduire. L'œuvre des édits du XVII^e et du XVIII^e siècles en fait foi et la loi sociologique que Vico a si nettement mise en relief trouve là une nouvelle application. Mais cette déclaration de propriété comportait une restriction : le droit éminent du roi, toujours affirmé en termes solennels. Louis XIV l'enseignait à son fils : « Vous devez être persuadé que les rois ont la disposition pleine et libre de tous les biens (1) ».

de cantonnement qui leur servait à l'origine à éviter la communauté. L'ordonnance d'août 1669 régla ce droit de triage : le seigneur ne peut désormais y procéder que pour un tiers si la concession de biens aux habitants a été gratuite, et à condition que les deux tiers restants suffisent aux besoins communaux. Sinon, il y aura lieu à règlement spécial. Le seigneur ne garde sur les portions de la communauté qu'un droit de directe (Voir arrêt du 24 mai 1658 contre le seigneur d'Ossoire).

C'était la négation de l'Edit du 14 mai 1667 qui avait interdit le triage.

(1) Les droits du roi restaient fermes et solides au milieu des crises

Cette souveraineté se manifeste par la perception d'un droit de directe, *droit de nouvel acquêt*.

Henri IV, par lettres-patentes du 3 février 1604, avait permis l'aliénation et la vente des communaux pour acquittement des dettes. C'était exceptionnel, car la commune n'avait le droit d'engager ses biens que pour payer les charges de guerre et autres dépenses extraordinaires de la communauté, par exemple la reconstruction de la nef de l'église (la reconstruction du chœur était à la charge des gros décimateurs).

Louis XIV, par édit d'avril 1667, permit de rentrer dans les biens aliénés et cela pendant un délai de 10 ans. Mais les charges de l'État étaient lourdes et l'on tira finances des acquéreurs et possesseurs des communaux en les soumettant à un impôt ; ce fut le prix de la confirmation de leurs droits par le souverain : le 1/8 denier de la valeur présente, deux sols pour livre du montant du 1/8 denier.

« Mais un édit bursal ne peut jamais canoniser l'aliénation d'un bien public faite sans les formalités requises et prescrites en pareil cas (1). »

les plus graves. M. Flour de Saint-Genis cite en Bourgogne un exemple topique : le pays avait souffert cruellement de la peste et de la famine en 1438, d'incendies en 1432. Or, à Cessey existait un four banal appartenant au roi : il tomba en ruines, un noyer y poussa ; les gens des comptes donnèrent à ce noyer un gouverneur, chargé d'en tirer le revenu, vestige du domaine du prince. Le village de Cessey, abandonné peu à peu, ne se remit jamais des désastres de 1440. En 1860, il comptait 78 habitants ; il fut annexé à la commune de Vitteaux en 1861. L'auteur ne dit pas si le fisc continue à percevoir les fruits du domaine ci-devant royal.

(1) Le Poix de Fréminville, *Traité du gouvernement des biens des communautés d'habitants*,

Aussi cette déclaration n'eut point d'exécution et on fit revivre le droit de nouvel acquêt par une décision royale du 5 juillet 1689.

Ce droit frappa les communaux, qui sont biens publics et tels que « chemins, routes, grand'routes, voies et sentiers qui ne reconnaissent aucun maître que le souverain en la protection duquel ils sont demeurés ; à cause de quoi Sa Majesté lève un droit sur les habitants (1) ».

Ce droit fut payé sur le pied d'une année de revenu pour vingt années de jouissance. C'est notre taxe de main-morte, qui frappe encore aujourd'hui les communaux. Beaucoup de communautés trouvaient moyen de s'en dispenser (2) : le Haut Seigneur assemblait les habitants et leur faisait déclarer qu'ils n'avaient jamais eu aucun droit de jouissance ; puis les seigneurs, par leur influence auprès des traitants, empêchaient leur inscription sur les listes lors de leur établissement.

A partir du 1^{er} janvier 1700, on paya 1/20 du revenu chaque année. Beaucoup de provinces s'abonnèrent pour ces droits dont la perception fut organisée par les intendants dans les Généralités et par les députés dans les pays d'État.

Ce droit éminent réservé, les décisions royales protégèrent de façon constante les habitants contre les seigneurs. L'Édit d'avril 1667 formule nettement le principe

(1) Arrêts du Conseil des 23 janvier 1691 et 17 juillet 1725. Déclaration du roi du 9 mars 1700 (*Recueil d'Isambert*).

(2) La Poix de Fréminville, *op. cit.*

dans son article 1^{er} ; et des arrêts innombrables en font l'application (1) : tous tendent à reconstituer, à conserver le domaine communal, entamé par les empiétements seigneuriaux ; et le pouvoir féodal en reçoit une grave atteinte. Cette déclaration de propriété en faveur des communes sera féconde en conséquences — et toute une législation se fondera sur la lettre de ces édits royaux. La portée vraie des termes employés « les communaux appartenent aux habitants » est d'ailleurs plus restreinte : on a voulu faire échec aux exigences seigneuriales. C'est là le but essentiel et Le Poix de Fréminville en donne la juste mesure : « Les communaux sont et appartiennent au public ; nul n'en est propriétaire ; et les communautés, c'est-à-dire les habitants, n'en ont que l'usufruit (2). »

Lorsque l'existence et la mise en valeur des communaux seront plus tard discutées à nouveau, ces idées

(1) En 1579, le tiers-état présenta ses doléances contre les seigneurs à Henri III « qui les reçut bénévolement » et y fit droit dans l'article 283 de l'ordonnance de Blois.

L'ordonnance de 1629 (la belle ordonnance, dit Pothier) renouvela les défenses d'usurpation de l'ordonnance de Blois (a. 206).

En juin 1659, Louis XIV sur le conseil de Colbert déclare : « Le pays ne peut achever son rétablissement s'il ne lui est pourvu à un mal caché. » Les communautés rentrent dans leurs droits.

La loi du 28 août 1792 ne vint que confirmer cette législation.

(2) Basmaison déclare (coutume d'Auvergne) que les fermes, communaux, terres vagues sont attribués à l'universalité du corps des habitants. Le seigneur n'a pas d'autre avantage que ses sujets : il en use comme eux.

Quant aux pouvoirs du seigneur haut justicier, Le Grand (coutume de Troyes) dit « qu'il est fondé en la juridiction sur lesdits usages, mais ne peut prétendre que l'usage lui appartient entièrement ».

seront reprises — et le Conseil d'Etat, en 1838, se prononcera dans le même sens que Fréminville : c'est en arguant de motifs analogues qu'il refusera d'appliquer à ces biens l'article 815 du Code civil.

MISE EN VALEUR DES COMMUNAUX (1).

« Vers l'an 1750, la nation rassasiée de vers, de tragédies, de comédies, d'opéras, de romans, d'histoires romanesques, de réflexions morales plus romanesques encore,

(1) Le règne d'Henri IV fut une époque heureuse pour l'agriculture. Sully, dans ses « Economies Royales », prétendait que l'Etat se passerait mieux, *pour les commodités de la vie*, de gens de l'Eglise, nobles, officiers de justice et financiers, que de marchands, artisans, pasteurs et laboureurs. On s'était pris à la fin du XVI^e siècle d'un engouement pour la vie rurale analogue à celui que l'on observe vers 1750. Dès 1535, Charles Estienne avait publié un ouvrage sur les jardins ; d'autres suivirent ; en 1565, il publia *L'Agriculture et la maison rustique*. L'ouvrage n'a pas grande valeur et réédite d'anciennes superstitions : telles les recettes pour guérir les bœufs ensorcelés, ou détruire les chenilles sur les choux en y faisant promener une femme échevelée, les pieds nus, etc. Mais il faut savoir gré à Estienne d'avoir le premier en France, depuis la Renaissance des lettres, écrit sur l'art rural. L'ouvrage eut plus de trente éditions.

Le livre de Jehan de Brie, écrit en 1379, *Le vrai régime du gouvernement des bergers et bergères, par le rustique Jehan de Brie, le bon berger*, ne fut publié qu'en 1542.

Du Bartas, Robert le Breton, Pibrac célébraient les plaisirs des champs. Mais le chef-d'œuvre de la littérature agricole, qui conserve encore toute la saveur d'un livre original et pratique, fut le *Théâtre d'agriculture et mesnage des champs*, d'Olivier de Serres, seigneur du Pradel, « dans lequel est représenté tout ce qui est requis et nécessaire pour bien dresser, gouverner, enrichir et embellir la maison rustique ».

Le livre publié en 1600 et dédié à Henri IV eut dix-neuf éditions jusqu'en 1675. Puis ce fut le silence. Faut-il attribuer ce brusque arrêt

et de disputes théologiques sur la grâce et sur les conclusions — se mit enfin à raisonner sur les blés. »

Sous une forme plaisante, Voltaire fait là une observation profonde ; et l'engoûment dont les hautes classes se prirent à cette époque pour l'agriculture, fut une mode bienfaisante : les communaux en subirent l'heureux effet.

Le problème économique de la mise en valeur des communaux se posait alors avec une acuité particulière ; des plaintes s'élevaient contre la forme collective de la propriété communale : l'état de droit était en désaccord avec l'état de fait. Des disettes fréquentes affamaient le peuple ; on cherchait des remèdes, on essayait de découvrir les causes du mal ; l'esprit d'initiative des conseils locaux fut ainsi mis en éveil. Les physiocrates donnèrent à ces idées une impulsion nouvelle ; pour Quesnay le relèvement de l'agriculture devait être la cause de l'enrichissement national. Or, si le règne de Henri IV avec

à cette circonstance que de Serres était protestant ? Ce n'est pas impossible. En révoquant l'Edit de Nantes, on retira les privilèges de tous les livres composés par les Huguenots, et pendant un siècle et demi les presses n'osèrent reproduire le *Théâtre d'agriculture*.

Ce n'est point ici le lieu d'analyser cet ouvrage qu'Henri IV (selon Scaliger) se faisait apporter trois ou quatre mois durant après dîner après qu'on le lui eût présenté ; *il est fort impatient et si, il le lisait une demi-heure*. Mais il abonde en renseignements utiles que nous lui emprunterons.

C'est en l'an XII que la Société d'agriculture du département de la Seine provoqua une souscription destinée à rééditer l'ouvrage d'Olivier de Serres. L'attention publique avait été remuée par la publication du livre d'Arthur Young, *Voyages en France, en Italie, en Espagne durant les années 1787-1789*. Il y rendait hommage à cet excellent cultivateur et ce vrai patriote.

Sully et Olivier de Serres lui avaient été favorables, la situation changea au cours du XVII^e siècle. De 1680 à 1750, l'inégalité et l'arbitraire de l'impôt entravent les progrès de l'agriculture. De 1750 à 1789, il y aura encore de la misère, mais l'administration est plus libérale : l'agriculture a pour elle la faveur publique (1). C'est l'époque où Parmentier introduit en France la pomme de terre, Daubenton le mouton mérinos, Duhamel du Monceau s'occupe d'arboriculture, l'abbé Tessier et Thorin commencent un grand travail sur les questions agricoles, Pierre Jaubert, curé de Cestas, près de Bordeaux, publie son dictionnaire universel des Arts et Métiers.

Ce mouvement en faveur des campagnes n'est pas une simple mode de salon. Il est facile de montrer que cette activité fut féconde.

Que comprenait-on sous le nom de communaux ?

Les termes qui les désignent indiquent le peu d'estime où ils étaient tenus : « hermes, terres vagues, vacantes, bruyères et buisson », dit Basmaison dans sa coutume d'Auvergne.

« Ils n'ont jamais eu de maîtres, sont toujours restés sans culture et se trouvent dans des lieux déserts qu'on n'a point habités, ni pu habiter » (Auroux, *Coutumes de Bourbonnais*) (2).

(1) E. Levasseur, *L'agriculture dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle*.

(2) La terre labourée, délaissée, redevenue inculte, tombait dans le

Les opinions sur l'état de la culture vers 1750 sont d'ailleurs assez concluantes.

Quelques documents louent l'activité qu'on mettait au travail de la terre, et de ceux-là même il résulte qu'on procédait avec beaucoup d'inexpérience. En 1765, le subdélégué de Clermont (Oise) écrit avec admiration que « la culture est poussée au point que l'on réduit les grands chemins en petits sentiers ». Adam Smith, dans un chapitre célèbre sur la monnaie de papier, ne se montre pas hostile à cette extension de la culture aux voies de communication... pourvu que les voies aériennes viennent suppléer aux routes terrestres. Au XVIII^e siècle, on était loin de ce progrès, et la suppression des chemins et des sentiers dénotait une assez pauvre intelligence des intérêts ruraux (1).

Des écrivains de mérite sont moins optimistes. Le marquis de Turbilly écrit dans son livre *Mémoire sur les défrichements*, publié en 1760 : « Près de la moitié du terrain est en friche ». La friche, c'était cette énorme étendue consacrée à la vaine pâture « bois sans arbres, prés sans

commun. En 1203, les chanoines d'Epoisses stipulent que si le seigneur néglige le labourage de ses champs, ils pourront le reprendre afin qu'ils ne retournent pas au communal (Auroux, *op. cit.*).

(1) La coutume du Nivernais et quelques autres mettent les chemins au nombre des vaines pâtures, comme étant nécessaires au pâturage des bestiaux et « c'est à cause de cette nécessité que les ordonnances de nos Rois ont prescrit avec tant d'exactitude de remettre les chemins dans leur ancienne largeur et de poursuivre les usurpateurs : « telle l'ordonnance d'Henry III, en janvier 1583 » (Le Poix de Fréminville, *op. cit.*).

herbe », terres vaines (c'est-à-dire stériles, ne remplissant pas leur but) et par suite vagues : elles n'appartiennent en propre à personne. La loi naturelle a voulu que « la culture fût comme le cachet de la propriété ».

L'ouvrage du comte d'Essuiles, *Rapport sur les biens communaux*, qui parut en 1770, est assurément l'un des documents les plus complets que nous ayons sur les communaux à la fin du XVIII^e siècle.

Il ressort en premier lieu que le royaume contenait « une quantité prodigieuse de terrains privés des secours de l'industrie et sans aucun produit ».

Cesont tantôt des friches vagues sans propriétaire connu, des bruyères arides, tantôt des friches appartenant à des communautés d'habitants, prenant parfois le nom de « marais communs », où les eaux stagnent.

Il serait difficile de fournir des chiffres exacts. L'habitant pauvre craint déjà l'administration (1) : c'est aux Intendants qu'incombe la recherche de ces renseignements, mais tout ce qu'ils demandent est réputé forcé, « on y suppose des motifs cachés qui font naître l'inquiétude et la crainte ». Rousseau raconte — dans ses *Confessions* — que

(1) Les Etats de Normandie apprennent en 1630 qu'un individu disant avoir commission du roi veut dresser un état « au vrai » de la valeur des bénéfices et des fiefs. Les trois ordres s'y opposent « craignant que ce soit dans l'intention de faire tomber quelque grande calamité sur le pays ».

Dans les pays de taille réelle, il existait des *terriers*, pour la perception de l'impôt foncier (compois) qui prenait une double forme : invariable pour les biens-fonds ; « cabaliste » pour les meubles, et modifié annuellement.

voyageant à pied, en France, dans sa jeunesse, il entre un jour chez un paysan, mourant de faim et lui demande à manger. Celui-ci, qui le prend pour un homme du fisc, lui montre un morceau de pain noir, une cruche d'eau — et jure qu'il n'a pas autre chose. — Il reconnut heureusement son erreur, et fit meilleur accueil au futur philosophe. « C'est de là, ajoute Jean-Jacques, que date mon aversion des gouvernements monarchiques. »

C'est le même esprit de défiance qui rendait les habitants muets sur leurs biens communs : on les eût alarmés en faisant une enquête sur ces terres qu'ils couvraient du nom respectable de *Patrimoine des pauvres*.

L'administration n'avait d'ailleurs pas grand intérêt à insister : dans l'état où se trouvaient alors les communaux, ils n'étaient pas susceptibles d'un surcroît d'imposition ; déjà leurs charges étaient excessives, surtout si l'on envisage le sort des artisans et des journaliers qui ne tiraient aucun profit de ces biens. Cette situation est fort nette dans un acte du ministère en 1708, qui réduisit le rôle de taxation pour le droit de nouvel acquêt. Pour la généralité de Soissons, par exemple, il fut fixé à 185.745 livres : c'était le produit de la taxe perçue pendant 6 ans et 4 mois sur 33.231 arpents déclarés. La taxe n'allait pas à 1 franc 10 deniers par arpent, et cependant — pour la plupart — elle excédait le produit de la chose (1).

(1) Ce fait est reproduit dans le rapport de Delpiène aux Cinq-Cents (*Moniteur*, 16 nivôse an VII).

Ces déclarations étaient inférieures à la réalité. Les terres du Soissonnais, marais ou friches, excédaient 120.000 arpents. 705 villages déclaraient des communaux alors que plus de 900 en possédaient.

Le fait n'est pas isolé. D'autres exemples permettent de conclure que la dixième partie des terres, à cette époque, propres à produire des grains et des fourrages, étaient incultes et sans produit, ou du moins ne donnaient que la centième partie de leur rendement théorique. C'était le résultat d'un abandon prolongé joint à une grande impéritie ; une terre depuis longtemps en friche ne peut se refaire toute seule, elle devient inaccessible aux agents naturels, il faut la préparer à nouveau, lui faire les avancées *foncières* de la doctrine physiocratique.

Les sels contenus dans le sol se développent par des labours ; plus la terre est friable, plus l'action des sels est facile : les friches où le sol est desséché par le vent et le soleil sont rebelles à cette action.

Les sels de la surface, selon la remarque fort juste du comte d'Essuiles, infiltrés avec les eaux de pluie ou de neige, ne peuvent non plus y développer leurs effets ; enfin le sol compact et durci ne se laisse plus pénétrer par les sels que contiennent les plantes mortes et désagrégées sur place.

On ne possédait pas encore l'arsenal de remèdes dont la chimie moderne a doté l'agriculture ; et les engrais perfectionnés eux-mêmes ne remettent les friches en état qu'après de longs traitements.

De même les marais, qui exigent des soins d'arrosage ou de drainage suivant les cas et les saisons, étaient à la fin du XVIII^e siècle couverts de fanges croupissantes, où les habitants n'osaient pas toujours envoyer leurs animaux dans la crainte de maladies épidémiques. A 13 lieues de Paris, les marais de Chénevières et de Houdancourt s'étendaient en « cloaques immenses dont l'infection répandait des maladies sans nombre ». De même les marais de Clayes, de Brelles, de la Faloise, peu éloignés de Paris. C'était un spectacle pénible dont le comte d'Essuiles se reposait en songeant à ce que pourrait devenir ce pays destiné par la nature à l'habitation de l'homme : « des prés fertiles, des jardinages délicieux qui occuperaient un grand nombre de cultivateurs et tous s'enrichiraient ; la capitale en recevrait un grand surcroît de denrées ; enfin l'air deviendrait salubre dans des villages infortunés où cette possession fatale ne produit que des maux, de la misère et la désertion des habitants ». Tel était le rêve de cet homme de bien : mais quels vices fallait-il atteindre et quels remèdes à ces maux ?

Ce n'était pas seulement de l'inaction des habitants, mais aussi de leurs déprédations que dépérissaient les communaux.

La concurrence libre, sans règle impérative, autorise chacun à jouir le plus et le plus tôt qu'il peut. « Certain que ce qu'il laisserait croître ou mûrir, s'il était seul propriétaire, sera cueilli par le premier venu, chacun s'efforce de prévenir les autres. Le baliveau n'a pas le temps de de-

venir un arbre ; l'herbe est pâturée en sortant de terre ; le fruit cueilli avant d'avoir atteint la moitié de sa grosseur. »

N'avait-on pas réglementé la jouissance ? Sans doute ; il semble toutefois que les ordres étaient impuissants : « le droit commun persuade à chacun qu'il peut tout et que les lois ont tort de le gêner », et comme la limite du droit individuel était difficile à discerner, mieux valait passer outre que se tenir en deçà.

D'autre part, on ne pouvait espérer qu'un propriétaire contribuât à un travail dont il ne devait pas sûrement profiter, ou dont d'autres profiteraient, que leur misère aurait empêchés d'y contribuer. Plus tard l'autorité royale suppléera dans les cas urgents à cette inertie, en établissant des peines ou des coercitions ; mais dans les détails où ne peut descendre le règlement, la force d'inertie est invincible.

Dès lors, ces biens dégradés et jamais réparés sortent du domaine productif ; « la pâture sèche se convertit en une friche aride ; la prairie humide en marais fangeux ; les bois deviennent des buissons de ronces ». C'est là une vérité dont les communaux de l'ancienne France donnent la preuve palpable. Et l'on en vint à penser qu'il y aurait beaucoup à gagner en répartissant ce bien et en intéressant chaque propriétaire à améliorer et féconder la part qu'il en retirerait divisément. Si les premières ordonnances de réforme maintinrent avant tout la jouissance commune, c'est qu'il fallait courir au plus pressé et enlever aux seigneurs toute idée de division de ces biens, afin de détruire l'esprit d'usurpation.

La royauté, dans une première période, appliqua donc formellement le principe d'inaliénabilité : il était sage à l'origine et conforme aux intérêts communaux. Il ne s'agissait plus ici de défendre les communautés contre les seigneurs, mais bien de les protéger contre elles-mêmes. Les aliénations avaient été fréquentes, surtout à la fin du XVI^e siècle, où les guerres religieuses multiplièrent les ventes forcées.

Le principe d'inaliénabilité, formulé par l'édit de février 1554, fut appliqué avec une rigueur extrême : on s'opposa à tout défrichement. Cette rigueur s'explique. On craignait que le défrichement concédé à un habitant ne cachât une vente clandestine ; et, d'autre part, c'était changer la destination de la chose : l'utilité commune étant la cause finale des communaux, on ne conçoit qu'une jouissance commune (1).

Le Bret, dans ses *Décisions*, établit qu'on ne peut changer la nature de ces pâturages « pour ce que, faisant partie des territoires de la République, il importe qu'ils soient éternellement dans le même état ».

Boniface, dans son *Recueil d'arrêts*, cite une décision du Parlement de Dijon du 22 août 1672 : « La Cour fait inhibition et défense audit Martin de défricher aucunes terres gâtes et incultes, conformément aux arrêts,... ordonnant que suivant iceux *il les rétablira* dans l'état qu'elles étaient auparavant par la raison que tout ce qui est à la commu-

(1) « Ab initio haec fuit dicta lex agro compascuo ut communiter pasceretur et sub uno ejusdem universitatis dominio. »

nauté destiné pour le pâturage des bestiaux ne peut être défriché, rompu, ni cultivé. » Si quelqu'un les défriche, on peut l'obliger à remettre le tout en son premier état.

On pousse plus loin la rigueur du principe. Un arrêt de la Chambre de l'Édit, de décembre 1608, maintient l'indivision entre trois communes. Ce mode de partage est aujourd'hui licite : on applique aux communes la règle « In societate nemo compellitur invitus detineri ». On défendit le défrichement comme une atteinte au principe ; et l'on trouve même des actes dont l'objet est de réduire en friche ce qui en est indûment sorti : ils se basent — chose étrange — non plus sur l'intérêt commun, mais sur *l'intention présumée des donateurs* des terrains affectés à la dépaissance commune !

Cependant il est juste de reconnaître que les défrichements étaient faits très souvent à l'instigation des seigneurs et des abbés, moins dans l'intérêt de l'agriculture qu'afin de percevoir des dîmes sur le produit (1). Un arrêt du conseil du 3 avril 1753 ajoute : « Depuis quelques années le défrichement cause une perte considérable, et les habitants se plaignent qu'ils ne peuvent plus mettre de troupeaux qui fertilisaient leurs terres, les enrichissaient et facilitaient le paiement des impôts. »

Enfin nous voyons, dans un rapport de M. de Cheyssac,

(1) Ce sont les motifs d'un arrêt du Conseil d'Etat du 29 mars 1735, visant la généralité de Sens. Cet arrêt décide : « Toute personne doit ni défricher, ni faire défricher, ni souffrir qu'il soit défriché, à peine de 1000 livres d'amende, confiscation des terres défrichées au profit du roi, et de prison, outre le rétablissement en l'Etat » (Isambert).

quë, sous prétexte de « favoriser la culture des grains, on portait la bêche et la charrue dans des terrains qui étaient destinés à produire des bois ». La terre des coteaux entraînée dans les vallons encombrait les rivières.

Des lois récentes ont proclamé l'intérêt urgent des boisements en montagnes.

Ce sont là des circonstances exceptionnelles, et de façon générale, le défrichement eût été un grand progrès ; mais le droit public du moyen âge était fortement imprégné de communisme, de socialisme communal et la Royauté abandonna difficilement l'ancien principe d'inaliénabilité. D'ailleurs, en réservant la pâture commune, trop de communaux lui étaient consacrés. « Un nombre infini de paroisses en ont tant, dit Le Poix de Fréminville, que la moitié, le tiers ou le quart serait assez pour les besoins réels. Le surplus pourrait être d'excellentes terres ; il est triste et fâcheux qu'on ne le mette pas en culture. »

Cette idée de l'appropriation individuelle, propice aux énergies fécondes, va désormais s'affirmer. Sous quelle forme permettra-t-on le partage des communaux ? Comment se manifeste cette politique plus libérale ?

L'ordonnance de 1669 apporta elle-même des adoucissements au principe d'inaliénabilité qu'elle formulait : la faculté d'affermage pour un, deux et trois ans au plus.

Ce fut insuffisant. Les pauvres ne recevaient des communaux aucuns secours ; ils n'en acquittaient pas moins les impositions, contributions et corvées. Les riches (qui jouissent davantage de ces biens par les bestiaux qu'ils y

conduisent) ne faisaient aucune impense pour les mettre en valeur : de là leur opposition à tout progrès surtout par le partage ; cette idée de répartition des communaux qui pénétrait peu à peu le gouvernement fut ardemment combattue dans les campagnes ; on mit en usage contre les habitants, qui déjà se procuraient des bestiaux, les menaces et les vexations. « On en a vu », dit le comte d'Essuiles, « maltraiter et chasser leurs domestiques, congédier des journaliers, dont le seul crime était d'avoir désiré de sortir de la misère en jouissant de leur bien. »

A la Cour même, on tenta de jeter l'alarme parmi les propriétaires, en prédisant des diminutions de fermage ; on alla jusqu'à prêter aux ministres des vues cachées, contraires aux progrès de l'État.

Le gouvernement n'en décida pas moins une série de mesures, circonstanciées et locales, favorables au partage.

Dès 1761, on accorda des encouragements à ceux qui défrichaient leurs terres pour le bien public.

Un arrêt de 1766 exempta d'impôt les landes défrichées après déclaration régulière. Pour favoriser les entreprises de culture des terres vaines et vagues, on permit de prescrire leur propriété *même sur le domaine du Roi qui était imprescriptible*. C'est le même but que visait en 1390 le Procureur de Roussillon décidant que les propriétés restées en friches pendant trente ans feraient retour au domaine faute de possesseurs apparents.

Ces mesures étaient insuffisantes; on se heurtait toujours

au principe d'inaliénabilité. Par une procédure familière au droit anglais, on continua de l'admettre, mais on prit des mesures partielles qui furent autant de dérogations. On spécialisa davantage le communal ; on l'avait attribué *aux* habitants : on décida de reconnaître un droit individuel à *chacun* des habitants, ce fut un simple droit de jouissance.

L'Édit de juin 1769, relatif aux Trois-Évêchés, contient le germe de réformes intéressantes, dont plusieurs — nous le verrons — se sont développées de nos jours et ont même abouti dans quelques pays : ainsi l'idée d'un domaine insaisissable. En 1769, cet édit autorise un partage de jouissance entre tous les ménages existants, accorde un droit de prélèvement au seigneur ; il s'efforce de maintenir la *cohésion* entre les ayants droit (par l'exclusion des non-domiciliés et par l'hérédité, art. 5) et l'*égalité* (aucun habitant ne pourra jouir de deux parts, art. 4). Les parts qui deviendraient surnuméraires seraient louées « dans la manière ordinaire » à la diligence de syndics pour trois ans seulement.

C'étaient de simples partages de jouissance, mais héréditaires, sans redevance et sous la seule condition de retour du lot à la communauté, en cas d'extinction de la famille. On trouve dans ce premier édit deux tendances contraires en apparence mais qui se fortifient :

Répartir le bien entre les familles pour y intéresser davantage ceux qui le cultivent ; le rattacher à la commune en limitant le pouvoir de le posséder aux seuls habitants.

C'est le double désir d'améliorer tout en conservant intacts les droits des générations futures, représentées par l'entité communale.

Tel est aussi le caractère des arrêts qui suivirent.

En janvier 1774, un édit permit en Bourgogne de faire des allotissements semblables à ceux des Trois-Évêchés : toutefois les habitants devenus possesseurs ne pouvaient résoudre les baux passés par la communauté.

En Flandre, des lettres patentes du 27 mars 1777 autorisèrent ce qu'on appelait des « portions ménagères » dans les trois châtelleries de Lille, Douai et Orchies. Le nom seul est un exposé de principes : c'est la famille, le « feu » que l'on voulait favoriser. Cet édit faisait trois parts : Une au seigneur, une aux habitants, une pour être vendue ou amodiée au profit de la commune. M. de Lavergne estime (1) que si le gouvernement royal avait duré, on serait certainement parvenu à faire tout passer, peu à peu, dans le domaine de la propriété privée.

D'autres arrêts ou édits interviennent en 1779 pour l'Artois, en 1773 et 1777 à Auch et à Pau. Ces deux derniers arrêts transformèrent les portions ménagères en propriétés incommutables ; une redevance était perçue au profit de la communauté. On spécifiait toujours le retour au domaine collectif en cas d'extinction de la famille.

Ces partages furent confirmés par le décret du 4^e jour complémentaire de l'an XIII.

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1858.

Les réformes de la Royauté n'eurent pas le temps de porter tous leurs fruits. D'ailleurs l'activité de quelques hommes éclairés trouvait de sérieux obstacles dans des usages immémoriaux : leur vétusté même était invoquée comme le plus sacré des titres par ceux qu'un nouveau mode de jouissance eût lésés. La Révolution bouleversa tout.

TITRE II

LÉGISLATION INTERMÉDIAIRE

Les réformes antérieures à 1789, tout en respectant les droits de la commune, tendaient à fortifier et à favoriser la *famille*. L'*individu* est l'objectif unique de la Révolution, au moins à son début. L'ancien système conservait, le système nouveau cherche à dissiper le domaine communal : la législation révolutionnaire fut inspirée par un esprit de dissémination.

M. de Cormenin disait en 1822 : « Je ne puis m'empêcher de faire une réflexion : c'est que le principe de la loi administrative change presque toujours avec le principe de la loi politique. C'est ce qui m'explique les perpétuelles et incroyables contradictions des lois sur les mêmes matières pendant nos troubles. »

Les vicissitudes des communaux confirment cette pensée.

La propriété individuelle, complément de l'individu, hantait les esprits en 1789. Tous les hommes étant égaux, il s'agissait de les maintenir tels, et la propriété du sol semblait un correctif très sûr à des inégalités qu'on ne voulait point reconnaître inévitables. Par suite, quand le domaine communal eut été reconstitué en fait par l'abandon des propriétaires féodaux et avant même la consécra-

tion de ce fait par la loi (28 août 1792), un décret du 14 août rendit obligatoire le partage des communaux (les bois exceptés) entre les habitants, et *en pleine propriété* (1).

Ces principes absolus qu'on voulait transporter en bloc, de la politique dans le domaine agricole, n'étaient d'ailleurs pas en opposition avec les théories économiques de l'époque. Des esprits fort indépendants concluaient, après d'Essuiles, à la répartition des communaux. D'Essuiles y avait vu non seulement un moyen économique, mais aussi — et c'est là que sa pensée cadre le mieux avec les vues des révolutionnaires — un obstacle à toute nouvelle usurpation. « Chaque part fermée de murs, de haies, de fossés, ou bornée, aura pour défenseur particulier celui qui la possédera... Pour que l'homme riche pût s'approprier une portion des communes, il faudrait qu'il dépouillât le propriétaire, ce qui n'est pas à présumer par l'impossibilité de colorer cette entreprise d'aucun prétexte. » D'Essuiles pensait donc obtenir quelque chose de définitif, de fondamental : il oubliait le cas, que l'expérience a révélé dans la suite, où le propriétaire nouveau s'empresse de transformer sa terre en argent liquide, au profit des mar-

(1) Une loi du 29 septembre 1791 était intervenue à l'égard du domaine forestier.

Ce domaine a toujours eu une situation particulière et on l'a de tout temps respecté. C'est ainsi que le titre 25 de l'ordonnance de 1669 le protégeait spécialement, et quand des nécessités extrêmes, surtout à la fin du XVI^e siècle, forcèrent les communes à vendre leurs bois pour payer la taille, le Roi ajouta rétroactivement à ces ventes *pures et simples* une clause de rachat (Règlement de mars 1600).

chands de biens et des accapareurs. Pour défendre le propriétaire contre son impéritie, il faut frapper le bien d'inaliénabilité.

Turgot (dont les enquêtes servirent à la Convention en 1793) déclare que nul relèvement n'est possible sans grandes réformes économiques ; il estime qu'il restait en France, à son époque, 8.000.000 d'arpents (1) « de communaux pouvant représenter un capital de 600.000.000 et 25.000.000 de revenus... s'ils étaient dans l'état de culture où pourrait les porter l'industrie particulière ». La valeur de ces chiffres est approximative ; on sait qu'ils étaient difficiles à établir ; les communes mineures et imposables étaient prudentes à l'excès dans leurs déclarations.

Mais si Turgot adoptait le principe du partage, il est probable qu'il l'eût appliqué avec prudence et modération : e'était une arme dangereuse.

L'assemblée législative ne connut pas ces sages scrupules : le partage général fut, en 1792, déclaré obligatoire. Chose étrange ! la Convention, plus autoritaire par les idées et par les actes, revient dès 1793 sur cette décision ; le partage n'est plus que facultatif. C'est qu'il avait déjà soulevé de nombreuses plaintes.

Comment cette mesure demandée, accueillie avec empressement à la fin de l'ancien régime, échoue-t-elle complètement ?

(1) 4 millions d'hectares. Ce chiffre doit être inférieur à la réalité, car la loi de 1793 n'avait pas encore dispersé le domaine communal. Un mesurage officiel de l'an IV donne pour les bois une superficie de 2.001.272 hectares.

Ce n'est pas surtout que le partage différât de nature, et que la propriété et non plus la jouissance seule de ces biens était en jeu : l'échec de ces mesures vient de leur caractère universel. Les réclamations formulées en 1793, sont la condamnation en pareille matière des systèmes absolus. Les réformes du XVIII^e siècle avaient été partielles, locales ; elles étaient nées de besoins bien définis : on avait appliqué le remède là où on le réclamait.

Il n'en fut plus de même après 1789. Le génie français, imaginatif, constructeur, amoureux de la théorie et des lignes harmonieuses, se donna libre carrière.

On forgea de toutes pièces un régime nouveau ; on fit abstraction du passé quitte à lui emprunter, en modifiant leurs titres, ses institutions les meilleures ; on voulut que la logique pure réglât le nouvel état de choses et on l'appliqua au problème des communaux comme à toutes autres questions (1).

Cela fut d'autant plus facile que la préoccupation politique domina bientôt : il s'agissait moins de mettre en valeur les terres incultes que de frapper la propriété de main-morte et de multiplier le nombre des nouveaux propriétaires (2). Les rapports à la Convention donnent une

(1) « Le rationalisme abstrait, qui est l'esprit même des Français et l'âme de leurs créations, a quelque penchant à se croire d'une application universelle. » Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel*, p. 83.

(2) La loi de 1793 fut sans doute inspirée par les doctrines économiques antérieures ; mais sa véritable et principale origine c'était : d'une part, la volonté de rattacher par un don territorial aux institutions républicaines le prolétariat agricole, si nombreux alors ; d'autre part, ce sentiment d'égalité ultra-démocratique qui, depuis 1789, s'était si rapi-

idée très nette de ces vues politiques : garder l'individu seul en face de l'État. Ainsi le rapport du député Lozeau, au nom du comité du domaine : « Il ne doit plus y avoir que les *propriétés nationales*, hors du commerce, et les *propriétés particulières*, dans le commerce. « L'intérêt du gouvernement nouveau était d'affaiblir l'importance de toutes les corporations, mêmes les plus légitimes. On invoquait cet argument que, si l'on reconnaissait des propriétés de communes, on serait conduit à reconnaître des propriétés de district et de département et à recréer ainsi dans la République, des fractionnements contraires à l'unité française (1). C'est ce qu'on avait voulu détruire dans les anciennes provinces.

« Déclarez, dit Cambon dans son rapport du 15 août 1793, déclarez dettes nationales les dettes des communes en même temps que vous déclarerez leur actif propriété nationale. Vous n'aurez plus d'administrations municipales qui, avec des fonds particuliers, sont tentés de se séparer de la Grande Commune. Formez un ensemble de toute la dette, quelle que soit son origine : qu'elle soit une

dement développé. Cette loi de 1793 reçut le nom de *loi agraire* (Rapport de la commission de la loi du 28 juillet 1860).

(1) Il est curieux de remarquer comment la proposition, tendant à l'abolition de la propriété communale, se liait dans la pensée de ses auteurs à un système qui attaquait déjà le principe de la propriété privée. « La nation, disait Lozeau, conserve sur les propriétés privées qui sont dans le commerce, le domaine primitif et souverain, tellement que, dans ma manière de voir, elle pourrait disposer de toutes les propriétés particulières si elles devenaient indispensables pour le maintien de la République. » C'est du collectivisme.

comme le gouvernement qui vient d'être adopté. » La Convention se borna à déclarer propriétés nationales celles des communes pour le compte desquelles la nation avait effectivement payé des dettes, et jusqu'à concurrence du montant de ces dettes (1).

Il est surprenant que les communaux aient résisté à ces attaques répétées et savamment conduites : les habitants ont opposé une force de résistance qui a triomphé des ordres de la Convention. Pour la proposition de Cambon, elle fut défavorable au fisc. En effet, la disposition qui mettait les dettes communales à la charge du Trésor fut appliquée ; tandis que la plupart des communes ne déclarèrent jamais leur actif et continuèrent d'administrer elles-mêmes leurs biens (2).

La réaction fut aussi passionnée que l'avaient été les mesures de partage. Les rapports des Préfets de l'époque montrent nettement les effets désastreux des lois de 1793 et surtout de 1792 en pays de montagnes. Puis, on avait en 1792 commis la lourde faute de laisser le bien aliénable, les pauvres revendirent leurs lots à vil prix et se trouvèrent dénués de leur propriété nouvelle et de leurs anciens droits (3).

(1) L. 24 août 1793, a. 91. Création du grand livre de la Dette publique.

(2) Rapport de M. de Cermenin dans l'affaire Vinot, Sirey, 1822.

(3) Taine, *Origines de la France contemporaine*, III. La loi de 1793 déclara les lots inaliénables pendant 10 ans.

On n'excepta du partage que :

a) Les places, promenades, voies publiques, édifices, qui n'étaient

La loi de 1793 n'avait pas été votée sans opposition « Depuis quand aurions-nous le droit de nous déclarer les héritiers de générations qui n'existent pas encore ? » disait Souhait, député des Vosges, — et les Conventionnels, par un enthousiasme versatile, avaient voté l'impression de son discours et autorisé peu après l'aliénation des biens.

Dans la séance du 20 thermidor an III, Baraillon, député de la Creuse, qualifiait la loi de 1793 de « délétère et spoliatrice ». La loi du 21 prairial an IV intervint, suivie de la loi plus nette encore du 2 prairial an V. C'était le désaveu formel du système de 1792, 1793. Il fut déclaré, anarchique, immoral, on l'accusa d'être une tentative de « loi agraire destinée à armer les propriétaires contre les propriétaires ».

En l'an VII, Delpierre essaya — sans succès — de reprendre le système de Lozeau et de Cambon. Il montra les dangers qu'offraient pour la République « une et indivisible ces corporations dotées qui s'interposaient entre l'État et ses membres ». Il faut, disait-il, « guérir une maladie qui flétrissait la France monarchique et qui souille encore la France républicaine : la mendicité. Combien d'hommes n'auraient pas péri ignominieusement sur l'échafaud si la providence des gouvernements leur avait donné des terres à défricher. » Delpierre y joignait des considérations de

pas susceptibles de partage ;

b) Et les bois communaux, à raison de leur utilité.

On confond donc les communaux et les patrimoniaux ; cette distinction essentielle reparaitra en 1813.

morale (1), qui n'eurent point d'effet. On avait trop souffert des théories intransigeantes, du partage aveugle qui avait livré les communaux, indistinctement, à l'avidité des spéculateurs trop bien servis par l'imprévoyance des plus pauvres (2).

Le Directoire suspendit les ventes, mais il ne réintégra pas les communes dans les biens déjà partagés ou vendus (3). La réaction se poursuivit sous le gouvernement consulaire (arrêté du 19 frimaire an X), alors qu'il participait encore de la nature et des formes de la République : le partage (là où il s'effectuait encore) eut lieu par tête, mais par tête d'*habitants* : c'était la reconnaissance très nette des droits séculaires de la commune jadis méconnus.

On ne peut s'empêcher de faire ici un rapprochement

(1) « Le pacage commun accoutume la jeunesse des champs à la paresse et à la corruption ; pour conduire les troupeaux, elle se réunit loin de l'œil des parents, dans des lieux écartés, y passe les nuits. » *Moniteur*, 16 nivôse an VII.

(2) Le Berquier, *Revue des Deux-Mondes* du 15 janvier 1859.

(3) Une loi du 21 prairial an IV sursit aux poursuites résultant de l'exécution de la loi de 1793.

« Le Conseil, après avoir entendu le rapport de sa commission ;

« Considérant que la loi du 10 juin 1793 a donné lieu à de nombreuses réclamations ;

« Que l'examen de toutes les difficultés qu'a fait naître cette loi et des mesures qui doivent être prises pour concilier le respect dû aux propriétés privées avec l'intérêt public (celui-ci résultant d'un plus grand nombre de défrichements et de l'amélioration de l'agriculture) exigera une discussion longue et tous les délais de formes constitutionnelles ; qu'il est cependant instant d'arrêter les funestes effets de l'exécution littérale de la loi de 1793 dont plusieurs inconvénients majeurs se sont déjà fait sentir. »

avec les lois agraires à Rome. Ce furent aussi des réformes politiques bien plus qu'économiques.

Ces lois romaines se présentent sous deux formes :

Les unes portent fondation de colonies ; on attribua un emplacement déterminé à un certain nombre de citoyens ; mais ce ne sont pas les vraies lois agraires, car elles répondent à une nécessité et contribuent à la défense nationale.

La loi agraire proprement dite est une affaire intérieure : les plébeiens trouvent injuste que la terre conquise par les efforts de tous soit la propriété d'une oligarchie. C'est ce but que visait la loi Cassia : elle aurait établi la souveraineté du peuple en matière législative.

Spurius Cassius fut condamné à mort et quelques-uns de ses partisans brûlés vifs.

T. Sempronius Gracchus fit voter la loi Sempronia. Les circonstances étaient graves : la campagne romaine dépeuplée, les petits cultivateurs ruinés par la concurrence des blés étrangers, les latifundia — telles les inclosures en Angleterre — transformaient les petites propriétés et les champs en vastes pâturages. Tiberius Gracchus voulut reconstituer la petite propriété et repeupler les campagnes désertées pour Rome.

D'après la loi Sempronia, les lots étaient reçus en pleine propriété, mais déclarés inaliénables et soumis à un vectigal. La loi de 1793 avait déclaré l'inaliénabilité pour dix ans.

Caius S. Gracchus supprima le vectigal. Après sa mort,

une réaction se produisit : on déclara les lots aliénables ; les propriétaires aimèrent mieux revenir à Rome avec quelque argent que de continuer à labourer. Par un phénomène toujours identique, les riches reconstituèrent aussitôt les latifundia (1).

Les lois agraires votées sous Sylla sont des fondations de colonies militaires.

En 44, le frère d'Antoine fit voter la dernière loi agraire : les terres confisquées sur les proscrits et celle des marais pontins que des travaux d'assèchement devaient donner à la culture, furent attribuées aux vétérans et aux pauvres.

C'est donc surtout une lutte contre la grande propriété que nous voyons à Rome : on chercha à en opérer le morcellement ; ce ne fut pas au début, comme en France, pour mettre en valeur des forces latentes et inutilisées. Ce fut pour relever la classe des citoyens pauvres et les faire participer à la propriété foncière. Dans la suite, il se joignit à ces vues une pensée économique, mais elle n'apparaît qu'au second plan.

(1) Voir l'appendice au titre VI.

TITRE III

L'EMPIRE

En France, sous le consulat, l'orientation nouvelle de l'esprit politique eut une influence certaine sur l'administration des communaux. Le gouvernement consulaire, bientôt impérial, reprit insensiblement les traditions de la monarchie.

L'article 4 de la loi du 9 ventôse an XII avait confirmé la loi de l'an V qui interdisait à l'avenir les aliénations de communaux. Mais les partages de jouissance subsistaient et, en particulier, les lois de la période intermédiaire n'avaient pas abrogé les édits royaux du XVIII^e siècle.

D'autre part, on souhaitait d'éviter la dissémination des biens entre des mains inhabiles ou imprévoyantes et l'on pensa trouver une solution en rattachant les parts non plus à l'individu, mais au groupe familial : le partage se fit *par feux* ou *chefs de famille*.

Nous ne trouvons pas dans cette période du premier Empire des lois générales réglant le sort de tous les communaux : seuls quelques avis du Conseil d'État sont intervenus pour décider certains points en litige.

C'est ainsi qu'un avis du 20 juillet 1807 se prononce

pour le partage *par feux* des biens indivis entre communes.

Un avis du 26 avril 1808, considérant que le partage *par feux* est le seul équitable puisqu'il proportionne les distributions aux besoins des familles *sans favoriser exclusivement ou les plus gros propriétaires ou les prolétaires*, les ayants droit sont les chefs de famille domiciliés. Cette décision de 1808, rendue en interprétation de la loi de 1793, contredisait formellement l'article 1^{er} de sa deuxième section ; la loi de 1793 ne fut abrogée qu'en 1837.

Un décret du 6 juin 1811 confirma ces avis ; on y trouve la même faveur pour la moyenne propriété : il détermine le mode de jouissance par l'étendue des propriétés de chaque habitant.

Les partages accomplis furent respectés ; mais interdits pour l'avenir. Le décret du 9 brumaire an XIII, article 1^{er}, refuse l'application de la loi de 1793 à ceux qui n'en ont pas profité.

Le Conseil d'État, par un avis du 29 mai 1808 décida que tout changement au mode de jouissance serait voté par le Conseil municipal et recevrait l'approbation du Gouvernement, après avis du Préfet en Conseil de préfecture.

Les mesures prises sous le premier Empire à l'égard de la propriété communale servirent peu ses intérêts ; seuls les avis précédemment cités tentèrent d'organiser la prédominance du domaine moyen, avec la famille pour base ; on liquida le passé dans un sens conforme aux vues du gouvernement nouveau.

Le loisir manqua pour étudier les questions agricoles. M. Caffin, en 1868, rappelait ces paroles de Napoléon au Conseil d'État :

« Une immense étendue de territoire n'a encore pu être améliorée parce qu'elle est la propriété des communes, parce qu'il faudrait adopter une large mesure qui obligerait ces associations à aliéner ou à donner à bail tous les terrains incultes ; en obligeant les communes à les utiliser ainsi, je travaillerai à leur prospérité et au bonheur des populations (1). »

Ces promesses portèrent leurs fruits en 1813 : on vit alors reparaître la distinction des patrimoniaux et des communaux (abandonnée depuis 1793), pour sacrifier les premiers aux exigences du Trésor.

La loi du 20 avril 1813, cache, sous les apparences d'un bienfait public, une vaste opération financière. L'Empire, malgré les ressources du Trésor de guerre, avait besoin d'argent ; il ne voulait pas emprunter à ciel ouvert : la Caisse d'amortissement fut le pivot de nombreuses combinaisons. Celle de 1813 est un document instructif sur l'histoire financière et agricole de cette période.

C'est l'état de nos finances pendant l'année 1811 qui inspira à Gaudin, duc de Gaëte, ministre des finances, le rapport que nous trouvons au *Moniteur* (2).

(1) Caffin, *Des droits des communes..... sur les biens communaux*, p. 2.

(2) Voir *Moniteur*, de 1813, n° 72, Compte de l'administration des Finances pendant l'année 1811, chapitre III.

Les contributions directes et indirectes de l'exercice 1811, estimées à 980.000.000 de francs, dit le rapport, ne rendront que 953.000.000 de francs. C'est un déficit de 26.800.000 francs, qui tient à la diminution du produit de la vente des bois et « à la non-réalisation de quelques moyens extraordinaires ». De plus, la rareté des subsistances ayant occasionné une demande imprévue de 20.000.000, il est indispensable d'affecter à l'exercice 1811 un supplément de 46.800.000 francs.

Les recettes de 1812 estimées 1.030.000.000 de francs ne donneront que 992.500.000 francs (cela provient d'une forte diminution du produit des tabacs, calculé pour le cas où la paix continentale ne serait pas troublée et d'une diminution des ventes de bois). C'est un déficit de 37.500.000 francs.

L'exercice 1813 devait subvenir à tout : mais... la levée d'hommes, qu'on ne pouvait prévoir, ordonnée par le sénatus-consulte de janvier 1813, occasionnera de nouveaux frais qu'il faut évaluer au moins à 30.000.000 de francs.

« Je propose donc, dit Gaudin, de porter le budget de 1813 à 1.150.000.000 de francs, ce qui laisse une latitude de 48 millions. »

C'est pour les trois années une augmentation de charges de 232.500.000 francs.

On trouva un moyen d'obtenir ce secours « sans augmenter les charges de la nation ». Voici comment Gaudin justifie, par une abondance inquiétante de raisons, la mesure qu'il propose.

L'inconvénient de laisser en main-morte une grande masse de biens-fonds a été senti de tous temps : « l'*agriculture* et les *finances* en souffrent un égal préjudice, et l'on sait tout ce qu'elles ont retiré d'avantages de tous les biens-fonds que possédaient les corporations religieuses supprimées. Cependant une quantité considérable de terres, de maisons et d'usines sont encore possédées par les communes de l'Empire, et Votre Majesté a reçu de divers départements le vœu que ces derniers restes de l'ancienne main-morte disparussent enfin pour rentrer dans le mouvement général des affaires, offrir aux habitants des campagnes le genre d'emploi qu'ils préfèrent pour leurs épargnes et *assurer aux communes un revenu dégagé de toutes les dépenses qu'entraîne l'administration des biens possédés en commun*, et de l'incertitude de leurs produits (1)... Votre Majesté, frappée de la justesse de ces vues, m'a ordonné de lui soumettre une opération propre à concilier les intérêts des communes avec le bien de son service. » L'État, semble-t-il, va prendre toute dépense à sa charge ; c'est un bienfait gratuit que recevront les communes. Quelle est cette opération généreuse ?

« Je proposerai d'ordonner que les biens-fonds, maisons et usines possédés par les communes *en exceptant les bois, les biens communaux* proprement dits, tels que pâlis, pâturages, tourbières et autres dont les habitants jouissent en

(1) « Les habitants ne sont privés de rien puisqu'on ne leur enlève aucune jouissance (on respectait les communaux proprement dits) et les communes ne perdent aucun revenu puisque l'équivalent leur est assuré en rentes sur l'État. » Circulaire du 29 août 1814.

commun (1) (il s'agit donc des sels biens patrimoniaux), seront cédés à la caisse d'amortissement à la charge de fournir à chaque commune, les inscriptions à 5 0/0, une rente proportionnée au produit net actuel de ses biens, d'après la fixation qui en serait déterminée pour chaque commune par un arrêt du Conseil. »

On devait mettre ces biens en vente en la forme ordinaire sur une mise à prix de 20 fois le revenu brut pour les biens ruraux et de 15 fois ce revenu pour les maisons et usines. Le prix des adjudications serait payable 1/6 comptant, 1/6 dans les trois mois de l'adjudication et les deux autres tiers d'année en année à partir de l'échéance du premier terme, et portant intérêt depuis le jour de l'adjudication.

La caisse d'amortissement verserait au Trésor sur le produit des ventes, les sommes affectées au service de 1811, 1812 et 1813.

Quel résultat pouvait-on prévoir ?

La vente aux enchères devait produire au moins (2)

(1) La loi excepta également « les halles, marchés, promenades et emplacements utiles pour la salubrité ou l'agrément ; les églises, les casernes, les hôtels-de-ville et autres édifices que possèdent les communes et qui sont affectés à un service public ».

En cas de difficultés entre les municipalités et la régie des domaines, il était sursis à la prise de possession et statué par le préfet, sauf le pourvoi au Conseil.

(2) C'était un minimum ; en effet, le revenu des biens communaux immobiliers est évalué en 1833 à 25.828.817 fr. 67, chiffre cité dans l'ouvrage de Boiteau, sur la fortune publique et les finances de la France. Et l'on multipliait par 20 ou 15 pour obtenir la mise à prix.

. 370.000.000 fr.

Les affectations proposées sont :

a) Pour le fonds d'amortissement de la rente d'un million, destinée au paiement de la partie des sommes dues sur les exercices antérieurs à 1810 5.000.000 fr.

b) Pour les exercices 1811, 1812 et 1813 232.000.500 fr.

Il reste un excédent 132.500.000 fr.

Sur cet excédent, la caisse d'amortissement prélèverait la somme nécessaire pour procurer à chaque commune la rente 5 0/0 réglée à son profit : cela n'ajoutait rien aux charges de l'Etat. Pour amortir, la caisse devait vendre des bons du Trésor jusqu'à concurrence du prix.

Les communes ne virent dans cette conversion forcée qu'un expédient financier et une atteinte à leurs droits.

Au corps législatif, 75 voix, — c'était un signe des temps — s'élevèrent contre le projet de l'Empereur. Enfin le Conseil d'Etat, section de l'Intérieur, déclara « que le gouvernement veille aux biens des communes et les a sous sa main pour les protéger et non pour les enlever à leurs propriétaires » (1).

Les ordonnances du 6 juin 1814, du 16 juillet 1815 prescrivirent la continuation des ventes. La loi de finances du 28 avril 1816 arrêta l'effet de la loi de 1813 : des biens

(1) Bulletin du Conseil d'Etat, 1813.

avaient été vendus pour une somme de 58.335.150 francs et les communes avaient reçu en échange 2.632.448 francs de rente (1).

(1) Le Berquier, *Revue des Deux-Mondes*, du 25 janvier 1859 ; Boiteau, *Fortune publique et finances de la France*, I, 427.

TITRE IV

RESTAURATION ET MONARCHIE DE JUILLET

La Restauration ouvrit une ère de paix et d'activité intérieure. On fit des communaux une étude plus scientifique. Cela est important à noter ; il semble qu'on veuille dégager cette question des passions politiques qui l'avaient troublée jusque-là. On évalue les heureux effets d'une amélioration de ces biens.

L'alimentation d'abord. C'était une époque de protection agricole et la loi du 16 juillet 1819 allait introduire le système de l'Echelle mobile dans le double but d'assurer à l'agriculture un prix rémunérateur et d'éviter la cherté du pain. Ce rapport entre la production et le prix des denrées avait été marqué par d'Essuiles à la fin du XVIII^e siècle.

La population tendait à augmenter selon une progression normale qui a singulièrement déchu. Il fallait donc produire davantage et l'on pensait qu'il valait mieux s'adresser aux producteurs nationaux. Or, une statistique du commerce, publiée en 1835, établit le rapport suivant entre les terres labourables et la masse des propriétés :

Pour la France entière :

$$\frac{\text{Contenance totale labourable}}{\text{Contenance totale imposable}} = \frac{25.559.151 \text{ hectares.}}{49.863.609 \text{ hectares.}}$$

C'est une proportion de 1/2.

Pour le domaine communal :

$$\frac{\text{Total labourable}}{\text{Masse des propriétés communales}} = \frac{149.076}{4.718.856} = \frac{1}{31}$$

De la moitié au trente et unième, telle était la disproportion énorme entre l'état de la propriété communale et l'état de la propriété générale, publique ou privée : quelques années plus tard, M. Dupin exposait dans un rapport à la Chambre des Pairs que « la France se serait complètement suffi à soi-même, si l'on avait accru seulement de huit millièmes la proportion des terres emblavées » (1).

Sans apprécier la valeur de cette assertion, les souffrances de la disette de 1846 suffisent à expliquer ce souci de mettre en culture. Déjà le comte d'Essuiles avait signalé au XVIII^e siècle l'intérêt du pays à augmenter la production et diminuer ainsi le prix des denrées (2) et le libre échange

(1) Séance du 20 juillet 1847.

(2) « C'est encore l'effet de l'inexpérience de se persuader que moins de denrées ou de bestiaux se vendant plus cher, le cultivateur n'y perd rien. Les uns et les autres ont un prix moyen au-dessous duquel tout languit ; mais, s'il est excédé, tout devient misérable ; le moindre surcroît dans leur valeur portant sur les marchands, sur les ouvriers des villes et des campagnes, ils sont obligés de renchérir leurs marchandises ou leur travail, et le prix n'en rabaisse que lentement ou même point du tout. »

C'est le principe de la solidarité nationale (d'Essuiles, *Rapport sur les biens communaux*, 1770).

eut en 1860 un effet analogue : il facilita l'établissement du prix moyen par l'afflux des objets de consommation.

Un autre intérêt était en jeu : les finances communales. Les biens communaux mis en valeur, donnant un revenu en nature ou en espèces, auraient singulièrement allégé les charges, à une époque où leur augmentation annuelle était déjà manifeste.

Le Gouvernement pensa qu'il y aurait avantage à laisser quelque initiative aux communes.

L'ordonnance du 7 octobre 1818, dérogeant au décret du 31 octobre 1804 (9 brumaire an XIII), autorisa l'amodiation sur une simple délibération du Conseil municipal approuvée par le Préfet, pour les baux d'une durée inférieure à 9 ans. En cas d'opposition des habitants au changement de jouissance, le Préfet devait surseoir à l'adjudication et en référer au ministre de l'Intérieur.

L'initiative locale fit défaut, et cependant l'ordonnance avait été rendue à la suite d'une famine, pour permettre l'emblavure des terrains non nécessaires à la dépaissance des troupeaux.

Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 10 novembre 1821 constate implicitement cet échec : « La loi du 28 avril 1816 a fait rentrer les communes dans la possession des biens qui n'étaient pas en jouissance commune (et qui n'avaient pas encore subi l'effet de la loi de 1813). Toutefois, on doit reconnaître que, dans tous les temps, les biens communaux ont été en général mal administrés et que leur intérêt est de les vendre, de les concéder ou de

les partager entre les habitants. » La circulaire désigne dans la première phrase les patrimoniaux, dans la phrase suivante les communaux proprement dits, dont l'ordonnance de 1818 avait voulu faciliter les changements de jouissance.

Une ordonnance était intervenue le 23 juin 1819, relative à la réintégration des communes dans leurs droits sur les biens communaux usurpés. L'avis du Conseil d'État du 18 juin 1809 avait attribué le jugement des usurpations, toutes les fois qu'il s'agissait de l'intérêt d'une commune contre les usurpateurs, aux Conseils de préfecture, déjà saisis de la connaissance de toutes les difficultés résultant des partages de 1793. Mais les usurpateurs n'avaient pas été admis au bénéfice de l'article 3 de la loi du 9 ventôse an XII, qui, sous certaines conditions, maintenait en possession ceux qui détenaient les communaux en vertu d'un partage verbal. Dès lors, ceux qui avaient usurpé cherchaient à dissimuler leurs envahissements ; et les administrations locales négligeaient de les poursuivre dans la crainte de les ruiner ; car elles n'étaient pas autorisées à transiger avec eux, lors même que les dépenses d'amélioration semblaient indiquer quelques ménagements. Or les communes avaient le plus grand intérêt à rentrer dans les terrains usurpés ; le recours au Conseil de préfecture leur permettait de poursuivre sans frais la réintégration : le Gouvernement voulut la rendre plus facile en autorisant les transactions avec les usurpateurs. C'était faire sagement usage du droit de tutelle de l'État.

L'ordonnance décide :

Les administrations locales rechercheront les biens actuellement en jouissance privée dont l'occupation ne résulte d'aucun acte, écrit ou verbal.

Les détenteurs feront, dans les trois mois, déclaration des biens dont ils jouissent sans autorisation ;

Ils pourront alors être maintenus en possession définitive s'ils s'engagent, par écrit, à payer à la commune propriétaire les quatre cinquièmes de la valeur actuelle des dits biens (déduction faite de la plus-value résultant des améliorations), ou une redevance annuelle égale au vingtième du prix des fonds.

Les détenteurs qui n'auraient pas satisfait à ces dispositions seront poursuivis en restitution.

L'ordonnance de 1819 (1) eut donc l'heureux effet de régulariser la situation des biens communaux. Les Conseils de préfecture restaient juges comme en matière de partage, sauf le cas où les détenteurs, niant l'usurpation, soulevaient la question de propriété.

Les choses en restèrent là jusqu'en 1837. La loi du 18 juillet, dans son chapitre II, règle les attributions des

(1) Les vues conciliatrices de cette ordonnance ont été remplies. On ne trouve que peu de contestations dans la suite : citons une ordonnance du 20 octobre 1819, rendue entre la commune de Naisay et quelques habitants : elle porte que, lorsque l'acte de partage d'un bien communal ne peut être produit, si les détenteurs prouvent que l'acte a été brûlé, que le partage avait d'ailleurs été provoqué par une délibération du Conseil municipal, qu'ils ont constamment possédé, défriché, et même aliéné depuis 1793, le partage doit être réputé existant, valable et efficace.

conseils municipaux. Elles sont de différente nature : ils *règlent* par leurs délibérations certains objets ; ils *délibèrent* sur d'autres ; enfin ils émettent *des avis*. Désormais le conseil municipal a pouvoir de réglementer la jouissance des biens communaux (1) :

a) Le mode d'administration.

b) Les baux à ferme ou à loyer de *18 ans* pour les biens ruraux et de 9 ans pour les autres biens.

(On appliquait ainsi la loi du 25 mai 1835 suivant laquelle les baux de 18 ans ne sont plus soumis à d'autres formes que ceux de moindre durée.)

c) Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux.

d) Les affouages.

(1) L'Etat suivant la loi de 1837 pouvait-il passer outre, malgré le refus d'agir du Conseil municipal ? La loi de pluviôse an VIII, article 15, avait donné au Conseil municipal un pouvoir de règlement, mais le décret du 9 brumaire an XIII ne le reconnaissait pas : le Préfet, disait ce texte, approuvait, rejetait, *ou modifiait* : pendant 33 ans, la jurisprudence administrative avait tiré de ce droit d'amendement un véritable droit d'initiative du Préfet en Conseil de préfecture : ce droit disparut par l'article 17 de la loi de 1837, et ce fut peut-être un mal, car le Préfet pouvait stimuler de la sorte l'inertie des Conseils locaux.

Cet article 17 rencontra quelque opposition.

D'après le rapporteur, M. Persil « ces objets dépassaient la limite d'une simple administration ; on pouvait sacrifier les intérêts d'une partie de la population et même des générations futures.

Odilon Barrot répondait que « c'était là une pure affaire de ménage » (Séance du 25 février 1834).

Le mot est juste et nul n'est mieux renseigné sur la meilleure mise en valeur des communaux que les habitants eux-mêmes. Mais il est parfois nécessaire de réveiller en eux le désir des améliorations, engourdi par de vieilles habitudes, et dans cette mesure l'intervention du pouvoir central est généralement nécessaire.

Les bois restaient soumis aux lois forestières.

Quelle est la valeur du règlement décidé par le Conseil municipal ? Il est exécutoire par lui-même, et dispensé de l'approbation de l'autorité supérieure. Cette indépendance tient à ce que le règlement ne s'applique qu'à de simples jouissances qui n'engagent pas l'avenir.

Mais les acquisitions, aliénations, échanges, « et en général tout ce qui intéresse la conservation et l'amélioration des propriétés communales », délibérés par le Conseil municipal ne sont valables qu'après approbation.

Ainsi, on substitua dans une certaine mesure le contrôle à l'autorisation.

Il ne fut pas question de partage, et pourtant cette question avait été soulevée à deux reprises à la Chambre des députés, en 1833 et 1834. On avait proposé d'insérer l'article suivant (1) :

« Quand le Conseil municipal aura jugé qu'il est de l'intérêt de la commune d'opérer le partage des fonds de toute nature possédés en commun..., le Préfet ordonnera une enquête. Le Conseil municipal délibérera à nouveau

(1) Article 56 du projet adopté par la Chambre des députés le 17 mai 1833, reproduit dans le projet adopté le 10 mars 1834, article 47.

Cet article ne trouva pas place dans la loi de 1837 bien qu'elle fût très libérale et qu'elle marquât un progrès sérieux vers la décentralisation ; l'article 17 en est la preuve.

Dans les premiers temps qui suivirent la promulgation de la loi de 1837, le Ministère de l'Intérieur avait résolu affirmativement la question de savoir si les partages de 1793 étaient encore permis. Mais la jurisprudence administrative du Conseil d'Etat s'y montra contraire en 1838, et sa jurisprudence contentieuse s'affirma en ce sens en 1864 (V. p. 147, note et Dalloz, 1864.3.43).

et sa délibération ne sera mise à exécution que sur avis conforme des Conseils de département et d'arrondissement et après l'approbation par une ordonnance royale délibérée en Conseil d'État. »

Le gouvernement et la Chambre des Pairs avaient repoussé cette disposition ; le baron Monnier exprimait leur avis en ces termes : « Serait-il convenable de statuer immédiatement sur une pareille matière et par la juxtaposition d'une simple mesure aux dispositions existantes ? »

Un député de la Creuse — où les communaux sont en abondance — demanda que la question du partage reçût une solution juridique. En fait, on répartissait les biens, là où les partages étaient jugés nécessaires. Le ministre avait admis les partages à titre onéreux dont la légitimité pouvait s'induire du silence de la loi.

Le Conseil d'État ne l'entendit pas ainsi ; l'avis du comité de l'Intérieur du 15-16 mars 1838 (1) exigea que les aliénations au profit des habitants portassent le nom de ventes et en remplissent les principales conditions : la propriété ne peut être considérée comme résidant sur la tête des domiciliés : c'est l'opinion que Le Poix de Fréminville exprimait en 1769.

Il n'existe que quatre modes de jouissance :

- a) Aliénation par vente ou échange.
- b) Affectation à un service public.
- c) Jouissance commune.
- d) Bail à ferme ou à loyer.

(1) *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, VIII, 169.

A défaut du partage de propriété, l'avis du 22 février 1838 (1) autorisa le partage de jouissance adopté par l'ancienne monarchie ; il enlevait également aux pauvres la ressource de faire paître sur le communal ; du moins il n'était que temporaire.

Les mêmes discussions devaient se reproduire en 1860, au sujet de la loi qui fut votée le 28 juillet. La Commission du Corps législatif déposa un amendement d'après lequel, quand il n'y aurait pas de meilleur moyen de mise en valeur, les intéressés pourraient ordonner le partage : cet amendement fut repoussé par le Conseil d'État, de sorte que le partage direct entre les habitants demeura impossible.

Les résultats agricoles de la loi de 1837 furent peu appréciables : cela tient en majeure partie à ce que la loi excluait le partage. Il n'y a rien là d'inconciliable avec la réaction que la loi de 1793 avait provoquée. Le partage, décrété comme mesure générale, aveugle, soulèvera toujours les mêmes plaintes. Il demande à être adopté dans certaines circonstances et non pas imposé partout. M. de Rambuteau l'avait proposé à la Chambre des députés en 1833. En 1834, parut une brochure dont le très grand mérite vient d'avoir été composée par un homme d'expérience et d'être ainsi l'expression de choses vues : elle a pour auteur Victor Deschamps, ancien notaire à Bouclans, commune du Doubs.

(1) *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, VIII, 105.

Deschamps avait sous les yeux de sérieux éléments d'examen. 30 0/0 de la superficie du Doubs sont occupés par les communaux, et les bois en particulier y représentent 97.777 hectares. C'est le département le plus boisé de ce chef après la Haute-Saône, les Vosges et la Côte-d'Or.

Le partage serait-il avantageux ? Deschamps l'affirme : selon lui, les communaux produiraient vingt fois plus : il est faux que le partage diminue les revenus de la commune. « Admettons que chaque journal (35 ares 44) partagé, sera — outre les impôts ordinaires — imposé dans l'intérêt spécial de la commune, au maximum de 1 franc, au minimum de 0 fr. 50, il en résultera un revenu annuel plus grand et plus sûr : à Bouclans, où l'on a fait de nombreuses amodiations, les 318 journaux de communaux ont rapporté 3.300 francs depuis 20 ans. » Soit 165 francs par an. « Or si l'on admet une imposition communale moyenne de 0 fr. 75 par journal, ces 318 journaux auraient donné 238 fr. 50 par an et en vingt ans 4.770 fr. D'où une différence de 1470 francs que la commune n'a pas touchés. »

L'exemple est engageant ; remarquons toutefois qu'il ne montre pas un partage gratuit, mais un partage à redevance. D'autre part le partage est proposé — c'est l'erreur de l'auteur — comme remède absolu et applicable en tous lieux.

Le partage est-il conforme à l'équité ?

Deschamps déclare que l'intérêt particulier doit toujours être sacrifié à l'intérêt général, et que les classes, jusque-

là subalternes, des petits cultivateurs, des pauvres, des journaliers et des manouvriers doivent l'emporter sur celle des fermiers et des gros propriétaires. La considération est juste, mais il est désirable, là où le partage des communaux sera nécessaire, que tous les ayants droit en bénéficient.

Quoi qu'il en soit, le livre de Victor Deschamps offre un double intérêt, comme document et comme indice d'un état de choses que les enquêtes de 1848 mirent au grand jour.

Des pétitions adressées à plusieurs reprises au pouvoir central forcèrent son attention.

M. Rouland — qui devait être ministre de l'instruction publique en 1860 — rédigea un rapport où il abordait résolument la question du partage : il proposait en substance des partages mitigés, organisés par la loi (c'est ce qui advint en fait dans l'exécution de la loi de 1857 sur les landes de Gascogne).

« En rendant les communaux à l'agriculture, à la fréquence des transactions civiles, disait le rapport, tout le monde y gagnerait : c'est sous l'influence du régime de compascuité qu'une immense étendue est frappée de stérilité. Les modifications proposées tendent, il est vrai, à amoindrir le droit communal tel qu'il a été constitué par nos lois (l'État est le tuteur des communes et ne peut absorber leur droit de propriété et de jouissance), mais, *quelle que soit la théorie, ne faut-il pas s'incliner devant les*

nécessités pratiques? Par respect pour un droit abstrait, faut-il laisser les communes libres d'abandonner d'immenses terrains en friche, de ne s'associer à aucun progrès agricole et de porter ainsi un notable dommage au pays. »

C'était faire intervenir l'intérêt général. Dès lors, si l'on admettait le partage pour cause d'utilité publique, cette utilité engendrait le droit de contrainte et de coercition. C'était le partage obligatoire.

On n'alla pas jusqu'à cette extrémité et l'intervention du gouvernement est plus modérée dans le projet qui fut soumis à l'Assemblée nationale le 28 août 1848.

Ce projet de décret fit l'objet d'un rapport présenté au nom du comité d'administration départementale et communale par M. Tendret : on déclara obligatoire, non pas le partage, mais la mise en culture pour toutes les communes de la république, on leur laissait la liberté d'action tout en laissant l'action obligatoire.

C'est en vue de ce projet de loi qu'on dressa en 1845-1846 le premier inventaire méthodique des biens communaux. Nous l'analyserons plus loin par comparaison avec les inventaires qui ont suivi. Ces renseignements furent utilisés pour la rédaction d'un projet de loi délibéré en Conseil d'État à la fin de 1847 et qui fut la première manière du projet de 1848.

Les biens communaux se répartissent ainsi :

Terres labourables. . .	149.977 hectares.
Prés, herbages. . .	76.504 hectares.
Bois	1.693.085 hectares.
Pâtures, terres vaines	2.792.803 hectares.

Tels sont les éléments principaux : si l'on y joint les vignes, vergers, maisons, canaux, usines, on obtient un total de 4.718.655 hectares.

C'est surtout la pâture, la terre vaine et vague que visait le projet.

L'article 1^{er} rendait la mise en culture obligatoire et, pour que la commune ne pût arguer des occupations de ses habitants, on l'autorisait à donner à bail. Les administrations locales devaient fournir les renseignements nécessaires.

Les articles 6, 7, 8, 9 règlent l'amodiation, considérée comme mode normal de jouissance.

L'article 10 donne au gouvernement une intervention plus active ; après mise en demeure, le préfet peut imposer d'office, et pour contraindre la mauvaise volonté possible du conseil municipal, l'article 11 permet — s'il y a un boisement — de vendre une portion du communal pour se récupérer des frais. Ce principe fut repris lors de la loi de 1857 et c'est contre lui que s'élevèrent les plus vives réclamations des conseils généraux.

Telle fut la rédaction définitive présentée à l'assemblée. Le document original, délibéré en Conseil d'État, avait été rédigé à la fin de la Monarchie de juillet et présente des dispositions bien moins autoritaires que le texte de 1848.

ARTICLE 1^{er}. — *Lorsqu'il paraîtra conforme* « aux intérêts de l'agriculture qu'un bien soit mis en culture et affermé,

le préfet, par un arrêté spécial appellera le conseil municipal à délibérer. »

D'après l'article 2, on réunissait dans les deux mois le conseil municipal auquel on *adjoignait, en nombre égal, les plus imposés* (art. 42 de la loi de 1837) pour déterminer le mode de jouissance.

Enfin, d'après l'article 5, si le conseil municipal ainsi composé se prononçait contre l'amodiation; on demandait l'avis du conseil d'arrondissement et du conseil général; après quoi, une ordonnance royale dans les formes des règlements d'administration publique décidait en dernier ressort.

Le projet de 1848 est plus hardi et, d'autre part, il supprime la disposition qui modifiait l'esprit du conseil municipal dans une circonstance où il importait que son vote exprimât le vœu des moins fortunés.

Ce projet fut soumis (selon une expression fort juste) à « une grande consultation nationale » : l'examen des conseils généraux.

C'était là une heureuse initiative. Le conseil général, issu de l'ancienne assemblée provinciale, tient une situation intermédiaire entre la municipalité, parfois aveuglée par des minuties et des litiges personnels, et les assemblées législatives qui ne peuvent se rendre un compte exact des nécessités locales. Il domine les querelles de clochers et connaît la région qui l'a élu; c'étaient de puis-

santes raisons pour leur demander leur avis sur le sort des communaux.

La loi du 22 juin 1833 avait élargi leurs pouvoirs en leur donnant une organisation plus libérale. La loi de 1871 — l'une des plus remarquables de la troisième République — et la loi Tréveneuc ont montré quelle confiance on leur accordait, et c'est par eux, selon nous, que la mise en valeur des biens communaux serait le plus sagement réglementée.

Les comptes rendus des sessions des Conseils généraux en 1848-49 fournissent les avis les plus opposés. Pourtant la majorité fut favorable au projet gouvernemental. Dans cette diversité extrême, on sent une telle complexité d'aspirations, que l'inanité des lois absolues de la période révolutionnaire apparaît mieux encore. Les motifs les plus différents entrent en jeu : l'usage, les traditions, les méthodes de culture jusqu'alors employées, la qualité, l'étendue, la position des biens.

On demandera une consultation analogue aux Conseils généraux en 1863-64 : à part quelques détails, les réponses seront identiques. Cette idée domine, qu'exprimait le Conseil général de la Gironde : *Un mode unique d'exploitation ne peut être adopté pour toute la France.*

Nous étudierons donc simultanément les vœux de 1848 et de 1863, pour extraire de ces documents épars quelques règles dont l'application pourrait, aujourd'hui encore, donner d'heureux résultats.

TITRE V

PÉRIODE MODERNE

L'enquête de 1847-48, commencée par le gouvernement de Juillet et continuée sous la seconde République, interrompue par la Révolution de février, n'eut pas les résultats qu'on pouvait espérer.

Des réformes étaient pourtant nécessaires ; pour remédier au plus pressé, on entreprit des retouches partielles, pour la Bretagne en 1850 ; pour la Gascogne en 1857 ; on essaya en 1860, par une loi du 28 juillet, de généraliser ces efforts.

Ces lois se succèdent sans toucher au système que le Conseil d'État avait consacré dans ses arrêts de 1838 : les principes restent intacts, mais la pratique a démontré leur insuffisance.

CHAPITRE PREMIER

BRETAGNE. — LOI DU 6 DÉCEMBRE 1850 (1).

La Bretagne a toujours eu en France une situation spéciale qui tenait à l'éloignement géographique de cette province et surtout à l'esprit particulariste de ses habitants.

La féodalité s'y est implantée par des racines très profondes, établissant avec soi un système de communaux étendus. C'est l'organisation seigneuriale dans toute sa force, et l'auteur anonyme du *Traité des communes et bourgeoises*, publié à Rennes en 1759, dit que les landes et terres vagues contiennent plus du tiers du terrain de la province de Bretagne. Si vastes que fussent les communaux en France, cette situation était anormale ; on décida en conséquence que la déclaration de 1689 et l'arrêt du Conseil de 1691 ne s'y appliqueraient pas.

La Révolution laissa subsister cette situation particulière de la propriété communale. L'article 10 de la loi du 28 août 1792 décide : « Dans la province de Bretagne, *les terres vaines et vagues, non accensées, afféagées* (2), ou

(1) Ces renseignements sont empruntés à l'ouvrage de Dalloz, *Codes annotés*, t. I, VIII^e, n° 6653.

(2) Si les communes sont afféagées, les terres vaines et vagues sont dévolues aux afféagistes. Cass., 17 mai 1882, S. 1883, 29, col. 3).

arrentées... appartiendront exclusivement soit aux communes, soit aux habitants des villages, soit aux ci-devant vassaux qui sont actuellement en possession du droit de communer, motoyer, paccager ou mener leurs bestiaux dans lesdites terres situées dans l'enclave ou le voisinage des ci-devant fiefs. »

ART. 11. « Les terres mentionnées ci-dessus, qui ne sont pas circonscrites dans le territoire d'une commune ou d'une ci-devant seigneurie, sont censées appartenir à la nation. »

Les seigneurs bretons avaient l'habitude d'inféoder *aux habitants, ut singuli*, et non aux communes, le droit de communer et motoyer dans les landes dont ces seigneurs étaient propriétaires ; cette faveur consistait à faire paître des troupeaux et à couper les herbes et bruyères qui poussaient spontanément ; c'était une servitude qui laissait la propriété directe au seigneur. La loi de 1792 la convertit en propriété individuelle des habitants et la loi de 1793 n'avait pas abrogé cette disposition.

Cette situation souleva une controverse : dans un premier système, les communes ne devaient être admises à propriété que dans la mesure où les inféodations auraient été consenties à leur profit : les communes, partout ailleurs propriétaires, étaient deshéritées en Bretagne.

Un autre système, généralement adopté, n'accordait la propriété aux habitants que dans la mesure où ils avaient un droit d'usage : dès lors, les communes devenaient propriétaires de tout ce qui n'avait pas été effectivement ac-

cordé par les seigneurs à leurs vassaux, et la jurisprudence admettait que vassaux et communes vinssent en concours à la propriété de ces biens. « En fait, il est rare, — dit M. Poullain-Duparc, — que ce droit d'inféodation ait été consenti soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, à des communautés d'habitants. Mais le but était toujours de provoquer le défrichement, par l'abandon du domaine utile des terres incultes des seigneurs qui gardaient la propriété honorifique (1). »

La loi de 1792 eut en Bretagne le but que la loi de 1793 eut ailleurs : renverser le principe « nulle terre sans seigneur ». On voulait donner la terre aux cultivateurs, quand ceux qui la détenaient sans la cultiver ne pouvaient établir leurs droits. On voulait que le « droit de communer » fût un droit de propriété sur le fonds même.

Comment furent départis les biens, entre les prétentions respectives des communes et des particuliers ? On consolida simplement l'inféodation : chaque vassal n'est fondé dans sa propriété que pour la part qu'il avait dans la jouissance. Or la coutume de Bretagne ne réglait pas cette proportion de l'usufruit ? M. Poullain-Duparc formule l'indication suivante : « On ne peut mettre dans les communes que les bêtes convenables et profitables, autant qu'il est besoin pour la culture de la terre, selon la quantité et la qualité de terres. » C'est donc extrêmement relatif. Trois arrêts du parlement de Bretagne jugent en ce sens : *la me-*

(1) C'est l'opinion consacrée par la Cour de cassation dans des arrêts du 28 avril 1840, Sirey XLIV, 404 ; 30 avril 1844, Sirey, XLIV, 405.

sure du partage est dans les besoins de la culture et ces besoins eux-mêmes ont leur raison dans l'étendue des terres de chaque exploitant ; une fois déterminés, les terrains compris dans le cautionnement appartiennent au « vassal ».

Quoi qu'il en soit, la co-propriété ne pouvait cesser qu'en se conformant au Code civil et au Code de procédure. L'indivision fut longtemps maintenue à raison des difficultés qu'entraînaient les partages.

Dès lors la loi de 1850 « sur la procédure relative au pâturage des terres vaines et vagues en Bretagne », s'explique aisément : elle eut pour but de *simplifier les modes ordinaires en matière de partage*. C'est par essence une loi de procédure. M. Favreau, qui la proposa, voulut faciliter, dans les cinq départements de l'ancienne province de Bretagne le partage des terres vaines et vagues restées indivises entre les propriétaires qui tenaient leurs droits de la loi de 1792.

Tout prétendant droit au partage peut le demander, mais collectivement ; la demande vaut ajournement à l'égard de tous autres prétendants droits. Le tribunal juge après enquête ; le conseil municipal intervient pour défendre les droits de la commune.

L'article 24 donne exceptionnellement au Préfet le droit d'agir au nom des communes ; c'est que, en matière des terres vaines et vagues, les membres des administrations municipales ont souvent des intérêts contraires à ceux de la communauté. L'intervention préfectorale est donc une

exception justifiée aux principes de la loi municipale de 1837, et l'article 24 n'a pas été abrogé par l'article 168 de la loi de 1884. Bien au contraire, la loi de 1850, votée pour vingt ans, a été prorogée dans la suite.

Le Conseil d'État — la loi lui avait été renvoyée — n'était plus lié ici par la législation : il admit sans restriction l'utilité du partage en Bretagne.

« Considérant qu'il n'existe pas moins de 72.000 hectares de ces terres qui sont presque entièrement perdues pour la production et qui échappent en partie aux droits de mutation et même à l'impôt foncier ;

« Considérant que les propriétaires, l'agriculture et le Trésor sont intéressés à ce que cet état de choses cesse ;

« Considérant que l'article 10 de la loi de 1792 s'applique exclusivement à la Bretagne ;

Le Conseil d'État consacrait les partages existants, et remettait le soin de juger les contestations aux tribunaux ordinaires ; il ne pouvait jamais être question dans ces instances d'*opérer* le partage des biens communaux et si les municipalités figuraient à l'instance, c'est qu'elles étaient ou pouvaient être co-propriétaires de ces biens ; c'est seulement en cette qualité qu'elles intervenaient.

La loi de 1850 n'engageait donc nullement le fond du droit et de plus, on ne pouvait songer à en étendre les effets : le Conseil d'État le constate et son avis est conforme sur ce point à celui de 1838. Il ajoutait dans ses considérants : « Si la proposition de M. Favreau se justifie en Bretagne, il n'en est plus de même lorsqu'on veut l'ap-

pliquer à toute la France ; rien n'autorise à penser qu'il existe dans les autres départements des faits analogues ; *ni les Conseils généraux*, ni la magistrature n'ont élevé aucun vœu relativement au partage des terres indivises... »

Or, plusieurs Conseils généraux avaient formellement réclamé le partage en 1848.

En 1850, il y avait en Bretagne 72.000 hectares de terres vaines indivises.

La commission de la loi du 28 juillet 1860 donnait dans son rapport les chiffres suivants :

Côtes-du-Nord	14.903 hectares.
Finistère.	4.591 —
Ille-et-Vilaine	12.680 —
Loire-Inférieure	6.288 —
Morbihan	8.792 —
De 1850 à 1870, on partagea 35.903 hectares.	

En 1890, il restait encore 13.100 hectares dans l'indivision, savoir :

Côtes-du-Nord	2.268
Finistère	1.800
Ille-et-Vilaine.	1.973
Loire-Inférieure	656
Morbihan	6.403

(Loi du 29 décembre 1890, qui a prorogé de 10 ans la loi de 1850. Exposé des motifs du ministre de l'Agriculture.)

Les populations bretonnes ont donc largement usé de la loi de 1850.

CHAPITRE II

GASCOGNE. — LOI DU 19 JUIN 1857.

Le Gouvernement impérial de 1852 fit des tentatives répétées et parfois couronnées de succès en faveur des communaux. Des lois intervinrent en 1857, en 1860, en 1864, toutes furent conçues dans le même ordre d'idées. On invitait les communes à faire les travaux d'amélioration des terres. Puis l'État avançait les fonds et se remboursait par la vente d'une partie des terres améliorées.

C'est ainsi que procéda la loi du 19 juin 1857 sur les landes de Gascogne. M. de Crisenoy, dans un remarquable article de la *Revue générale d'administration* (1), a étudié l'œuvre qui fut alors accomplie.

Nous empruntons les renseignements qui suivent à cette étude et au livre de M. Chambrelent, *Les Landes de Gascogne*.

« Ces landes occupaient dans les deux départements de la Gironde et des Landes une superficie de 635.000 hectares dont 409.000 communaux. Ces terres, maigres et sablonneuses, formaient un vaste plateau presque horizontal dont il est nécessaire de faire une courte analyse géologi-

(1) *Revue générale d'administration*, 1887 : « Statistique des biens communaux et des sections de communes ».

que : à une profondeur de 30 à 50 centimètres, on trouvait un sous-sol imperméable, nommé *alios* ; d'autre part, de petites collines de sable, des dunes, empêchaient l'écoulement des eaux vers la mer ; et ces terrains desséchés pendant l'été, formaient pendant plus de six mois d'hiver des marécages insalubres : les habitants n'y pouvaient circuler que sur les hautes échasses restées légendaires. »

On avait essayé déjà d'améliorer ces terrains — et ces tentatives montrent combien tout est relatif en pareille matière. Tous les essais d'assainissement et de culture entrepris à grands frais à diverses époques avaient été ruineux ; on en avait conclu à la non-valeur du sol, désormais abandonné sous un climat très favorable à la végétation et à proximité de villes riches et populeuses.

Survint en 1832 un ingénieur des Ponts et Chaussées, M. Chambrelent, qui reconnut, après 7 années d'études, que le plateau des Landes, présente du faite jusqu'au versant des vallées de la Garonne et de l'Adour, dans les deux sens perpendiculaires, une pente générale régulière ; sur aucun point le terrain ne forme cuvette ; mais cette pente est tellement faible — moins d'un millimètre par mètre — que les moindres irrégularités du terrain la contrariaient et empêchent l'eau d'en suivre la déclivité.

M. Chambrelent en conclut qu'il suffirait d'ouvrir un fossé de 50 ou 60 centimètres de profondeur, suivant bien exactement la pente générale du terrain pour être assuré que toutes les eaux y arriveraient régulièrement et sans corroder les bords. Le terrain étant très perméable, cha-

que fossé devait attirer les eaux superficielles à une assez grande distance.

Ce projet, dont l'expérience montra les prévisions parfaites, fut mal accueilli, considéré, dit M. de Crisenoy, comme impraticable et chimérique. On soutenait que les rigoles seraient promptement obstruées par les feuilles ou comblées par les érosions des bords et qu'en tous cas la pente était insuffisante pour assurer l'écoulement des eaux.

M. Chambrelent résolut de faire l'expérience à ses frais.

En juin 1849, il acheta 500 hectares de landes communales qu'il sillonna aussitôt de rigoles et de fossés d'assèchement. Le sol était encore recouvert d'une eau stagnante: l'effet fut immédiat. Pendant les plus fortes pluies de l'hiver suivant, le sol ne présenta pas trace d'eau stagnante et l'eau coulait abondamment dans les rigoles qui, en 1887, après 40 ans de service, se trouvaient encore en parfait état.

M. Chambrelent avait voulu assainir d'abord, pour cultiver ensuite. Dès le mois de mars 1850, on fit dans les terres assainies des semés de pins et de chênes qui réussirent parfaitement. Au bout de cinq ans, ils avaient acquis une hauteur de 3 m. 50 et une circonférence de 30 centimètres. Déjà l'exemple avait porté ses fruits; l'initiative privée, comme il arrive fréquemment, n'avait attendu qu'un signal donné à propos et plus de 20.000 hectares de landes se trouvaient en pleine exploitation quand une

commission de l'Exposition universelle — la première — constata les résultats obtenus.

Le gouvernement s'émut (un peu tard cependant pour que l'honneur de l'entreprise lui revint) et fit voter la loi du 19 juin 1857.

Art. 1^{er}. — Les landes communales de la Gironde et des Landes devaient être assainies et mises en valeur aux frais des communes.

Art. 2. — En cas d'impossibilité ou de refus l'État intervenait.

Cette intervention est pleinement justifiée par l'insalubrité de la région : les travaux prenaient dès lors un caractère d'utilité publique.

L'État intervient par des avances ; mais le découvert provenant de ces avances ne peut excéder 6.000.000 de francs.

On pouvait craindre que les populations ne fussent alarmées de la diminution des pâturages communaux par suite desensemencements et plantations. L'article 4 de la loi décida que lesensemencements et plantations ne pourraient excéder chaque année le douzième en superficie, à moins qu'une délibération du Conseil municipal n'autorisât les travaux sur une étendue considérable. Ainsi, on laissait au bétail un parcours suffisant car, successivement les semis arrivaient à un âge où le parcours y était possible et offrait bien plus d'avantages que le parcours sur les landes nues.

Une fois les landes assainies, mises en état d'être cultivées, il n'appartenait à l'État ni à la commune de les ex-

exploiter (1). L'article 4 ordonnait que les parcelles fussent vendues ou affermées. On écartait donc de façon absolue la jouissance directe de la commune. Le défrichement et la culture devaient toujours être l'œuvre des propriétaires nouveaux et des fermiers.

Au cours de la discussion de la loi, M. Viard avait proposé un amendement : que les parcelles assainies fussent réservées aux habitants chefs de maison, pour leur être allouées et laissées en jouissance à vie. La commission répondit que ce bail rentrait dans les opérations autorisées par l'article 4, mais que ce mode de mise en valeur ne devait pas être exclusif. On voulut laisser aux communes la faculté de choisir entre la mise aux enchères, l'allotissement et la vente de leurs communaux.

La mise aux enchères devait attirer une population nouvelle ; la vente, l'État lui-même la pratiquait sur les biens assainis pour rentrer dans ses avances, autorisées jusqu'à concurrence de 6 millions.

Ce crédit resta d'ailleurs sans emploi ; les conseils municipaux, convoqués après la promulgation de la loi, déclarèrent tous leur intention de se charger des travaux et d'en couvrir la dépense au moyen de la vente d'une partie

(1) « Pour les portions des landes, dit l'exposé des motifs, qui sont « susceptibles de culture, ni les communes, ni l'Etat... ne peuvent les « exploiter. Il faut donc... que ces parcelles soient vendues ou affermées « à la diligence et au profit des communes, *sauf remboursement sur le « prix de vente ou de ferme des avances faites par le Trésor.* »

Ce remboursement devait s'effectuer par prélèvement, la créance de l'Etat primait toutes les autres et jouissait d'un véritable privilège.

des landes. Huit ans plus tard, en 1865, tous les travaux d'assainissement étaient achevés. Ils avaient coûté 893.000 francs ; la dépense évaluée primitivement à 12 francs par hectare se trouva réduite en moyenne à 5 fr. 35. « Les ensemencements », dit M. de Crisenoy, « se sont poursuivis parallèlement avec les opérations d'assainissement et les communes ont trouvé bientôt dans les produits de leur domaine transformé d'importantes ressources pour accomplir des travaux d'utilité publique. »

Quelle était la situation en 1878 ? On constatait — et les rapports aux conseils généraux ne signalent pas de modifications sensibles du moins jusqu'en 1886 — que 74.439 hectares de landes communales avaient été ensemencées. Il restait à ensemençer 28.595 hectares ; 188.691 hectares avaient été aliénés pour une somme de 13.431.942 francs (1), ainsi employée :

Travaux d'assainissement	893.470 fr.
— d'ensemencement	681.811 »
Chemins vicinaux	1.987.211 »
Mairies et écoles	1.636.372 »
Eglises et presbytères.	3.068.556 »
Puits, cimetières et travaux divers. .	811.776 »
Fonds en rentes sur l'État.	4.352.746 »

Les 102.834 hectares restant aux communautés repré-

(1) Gironde, 63.934 hectares à 83 fr. 75 = 5.523.001 fr. ; Landes : 122.714 hectares de 36 à 64.45 = 7.908.941 fr.

L'hectare qui valait en 1857, 64 fr. 45, a pris en 1887 une valeur de 268 fr. 56 et l'augmentation a continué.

sentaient une valeur minimum de 23 millions, qui, joints au produit des aliénations, formaient un capital de plus de 36 millions, moyennant une dépense d'un million à peine.

En 1894, M. Risler s'exprimait ainsi, dans son livre « Géologie agricole » :

« La dépense a été d'environ un million et demi pour les 162 communes intéressées et leurs landes qui valaient autrefois au plus 4 millions, peuvent bien être estimées à 150 millions de francs. »

Cette merveilleuse opération inspira au gouvernement impérial le désir de généraliser la tentative heureuse de 1857. Le projet de loi qui fut alors rédigé devint la loi du 28 juillet 1860, sur la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes.

Une autre loi de la même date tient aussi une place considérable dans l'histoire de la propriété communale : elle porte sur le reboisement des montagnes et a été modifiée par les lois du 8 juin 1864 et du 4 avril 1882.

CHAPITRE III

LOI DU 28 JUILLET 1860.

La loi de 1860 eut pour but de faire pour tous les marais et terres incultes les travaux d'art et les avances de fonds dont la loi de 1857 avait gratifié les landes de Gascogne

Le gouvernement voulut étayer son projet sur des indications certaines et ordonna une enquête, en 1859, sur l'étendue des communaux :

Bois	1.739.020 hectares
Autres terres	3.184.446 hectares
Ces biens occupaient donc. . .	<u>4.923.466 hectares</u>

Des résultats obtenus dans les Landes, le gouvernement conclut que les conseils municipaux seraient pour lui de zélés auxiliaires, à condition de susciter leur zèle par le concours pécuniaire et les avances de l'État. Ce système d'avances de fonds avait parfaitement réussi en 1857, et la lettre impériale du 5 janvier 1860 lui rend justice.

L'intervention du gouvernement est ici très active : On avait d'abord voulu la restreindre. L'État aurait consacré une somme de 10.000.000 à défricher, assainir et planter, puis aurait remis cette richesse nouvelle aux communes.

La Commission du corps législatif pensa qu'il était im-

prudent de s'en remettre à la vigilance des municipalités et, de plus, que cette *mise en état* des terrains par le gouvernement trouverait un complément utile dans une intervention directe *de mise en valeur* : tel fut l'esprit de la loi de 1860. Dessécher, assainir sont des opérations préalables qui ne peuvent s'appliquer qu'aux marais ou terrains marécageux ; mettre en culture ou planter en bois sont des travaux d'une autre nature et dont les marais desséchés comme les terres stériles peuvent être l'objet (1).

(1) Le rapport du Miral indique :

58.000 hectares de marais ;

2.700.000 hectares de terres incultes.

L'article 1^{er} dit « *seront rendus propres à la culture* ». La commission du corps législatif s'émut du sens que l'on pouvait donner à ces mots : jusqu'où devait s'étendre l'action des communes et, par conséquent, à leur défaut, l'action de l'Etat ?

Il fut décidé que ces mots ne désignaient pas des travaux agricoles mais des travaux préalables à la culture, comme des routes, des clôtures, des fossés, et que jamais une charrue marchant aux frais de l'Etat n'ouvrirait aucun sillon sur les landes communales.

L'intervention de l'Etat restait à juste titre plus active lorsqu'il s'agissait d'assainir des marais.

La statistique insérée au *Moniteur* du 23 janvier 1860 donne les résultats suivants :

Marais appartenant à l'Etat.	5.061 h. 0290 c.
— aux communes	58.383 h. 8390 c.
— aux particuliers	122.015 h. 4473 c.
Total	185.460 h. 3153 c.

Landes et autres terres incultes appartenant
aux communes. 2.706.672 h. 2478 c.

Une statistique avait été demandée par circulaire du 4 avril 1848, afin de renseigner le ministère des travaux publics sur les travaux agricoles qui pourraient occuper les bras laissés inactifs par l'industrie.

La circulaire du 22 janvier 1856 demanda d'urgence d'extraire du tableau établi en 1848 les chiffres que nous venons d'indiquer.

Il importe d'établir en premier lieu que la loi n'a pas entendu supprimer la jouissance en commun : ce que l'on veut, c'est forcer le Conseil municipal à prendre une décision et le décret en Conseil d'État de l'article 5 n'est qu'un « *auxilium subsidium*. » Le Conseil municipal délibérera sur la partie des biens à laisser en jouissance commune, et M. du Miral dit dans son rapport : « La suppression des pâturages sera loin d'être constamment possible ; il est des contrées où elle serait désastreuse, d'autres où elle serait impraticable : il faut seulement que la pâture commune soit réglée. »

Comment sont départis les pouvoirs pour obtenir cette mise en valeur ?

L'article 2 laisse l'autorité préfectorale juge des parcelles à mettre en valeur. On confirmait ainsi le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation : le tableau A, article 40, donne au Préfet le droit de statuer sur « le mode de jouissance en nature des biens communaux, quelle que soit la nature de l'acte primitif qui ait approuvé le mode actuel ».

Le Conseil municipal délibérait :

1° Sur la partie des biens à laisser en jouissance commune ;

2° Sur le mode de mise en valeur du surplus ;

3° Sur la question de savoir si la commune entendait mettre elle-même en valeur.

Si le Conseil municipal refusait ou n'exécutait pas la délibération par lui prise, un décret en Conseil d'État dé-

clarait les travaux d'utilité publique et en réglait le mode d'exécution (1). Cet article 3 fut vivement attaqué.

Pourtant, l'intervention de l'État était entourée de garanties : l'avis conforme du Conseil d'État, l'enquête, la délibération du Conseil municipal avec adjonction des plus imposés (principe admis en 1837). De plus est-il juste de dire que l'État sortait de son rôle ? » Il y a là une question d'utilité publique. L'État est le tuteur des communes. « Pourquoi — dit M. du Miral — cette tutelle n'aurait-elle qu'un caractère d'empêchement pour le mal et n'aurait-elle pas aussi, comme la tutelle ordinaire, la puissance d'impulsion vers le bien ? » Qu'y a-t-il d'irrationnel à ce que le pouvoir capable d'imposer certaines dépenses, crée les moyens d'y pourvoir ?

C'est ce qui fut parfois contesté (2) et M. Juillet St-Lager, fonctionnaire du département de la Creuse où abondent les communaux, disait que l'État se substituait au véritable propriétaire et consacrait cette substitution par le remboursement de ses avances, opérées au moyen d'une vente publique d'une partie des biens améliorés :

(1) Le Conseil municipal avait le choix du mode de mise en valeur ; au cas d'un décret en Conseil d'État, les terrains pouvaient être afferlés par un bail de 27 ans au plus.

(2) Joseph Ferrand : « Il faut surtout se rappeler que tout système qui aurait pour objet d'autoriser le pouvoir central à disposer de la propriété communale serait inefficace, impopulaire, dangereux. Il avilirait cette propriété, il froisserait les populations rurales, il mutilerait, la personne morale de la commune, il élargirait non la sphère véritable de la décentralisation, mais un de ses écarts les plus funestes. » *De la propriété communale en France*, 1859.

Juillet St-Lager, *De l'avenir des biens communaux en France*, 1882.

« C'était plus que l'exercice du plus large droit de tutelle ; c'était une main-mise par l'Etat sur des immeubles dont il dépossédait les vrais propriétaires à peine consultés. »

Remarquons que le pouvoir de coercition donné au gouvernement par l'article 3 ne s'exerçait que si les terrains avaient été défrichés ou assainis : c'était la contre-partie des sacrifices que le Trésor s'était imposés.

Au Corps législatif, le partage fut préconisé par M. Jousseau : la commission avait présenté des amendements ou plutôt des contre-projets où elle demandait que le partage ne fût qu'une *éventualité de l'application de la loi*. M. Barroche, président du Conseil d'Etat, fit une réponse nette : « Le partage n'est ni dans le projet de loi, ni dans l'esprit de ce projet. La loi, c'est la mise en valeur des biens communaux en respectant leur existence ; le partage, c'est leur suppression. Le partage n'est donc pas dans la loi. »

Deux remarques sont nécessaires ; la loi ne concernait pas tous les biens communaux, mais seulement les marais et terres incultes. De plus, il s'agissait de mettre en valeur ces terrains, pour le plus grand bien des habitants. Or, dans certaines contrées, l'amélioration n'est possible qu'avec le partage : en pareils cas, le bien communal doit cesser d'être un fétiche qu'on ne peut distribuer aux habitants sans ruiner la communauté. Le partage est parfois le seul moyen de mise en valeur et, de la sorte, il avait sa place dans la loi de 1860.

Le rapport de M. du Miral avait été conçu dans un es-

prit plus large et admettait la possibilité du partage. L'idée datait de loin, mais les discussions de 1848 l'avaient remise en question et la loi de 1857 prouvait en sa faveur : de nombreuses communes de Gascogne, en vendant une partie de leurs terres incultes, s'étaient facilement procuré les ressources nécessaires pour améliorer le surplus ; or, dans la plupart des cas, *ces ventes avaient été consenties aux seuls habitants, dans les proportions de leur contribution foncière*, à des prix notablement inférieurs à la valeur réelle des biens. Il y avait là une analogie singulière avec les partages mitigés proposés par M. Roulaud en 1847.

M. du Miral, dans son contre-projet, présentait une autre modification : ce n'est pas seulement au point de vue des moyens qu'il étendait la loi en admettant le partage facultatif ; il en étendait aussi la portée : toutes les terres incultes, qu'elles appartenissent à des communes ou à des *sections de communes* devaient être mises en valeur. Le rapport de 1860 est le premier document législatif dans lequel l'attention ait été appelée sur la situation particulière des sections de commune, dans les départements montagneux de la France.

La loi fut votée le 28 juillet sans que les observations du rapporteur y eussent trouvé place. La Commission avait formulé un mode de partage en trois articles que n'admit point le Conseil d'État. Cette omission fut la principale cause d'échec de la loi de 1860 (1).

(1) La loi du 2 juin 1865 spécifia que le *dessèchement des marais* pou-

Les résultats de cette grande entreprise furent minimes ; les résistances au partage eussent été compréhensibles si l'on avait demandé le partage gratuit, à titre de mise en valeur normale ; par réaction contre cette idée excessive on tomba dans une autre erreur. Le partage eût été une solution très simple de la question des biens communaux en ce qui concerne les sections de commune. Qu'est-ce donc que la section et quel intérêt avait-elle au partage ?

La section est formée par un groupe d'habitants possédant des biens ou droits communs auxquels n'ont pas part les autres habitants de la commune. Elle a son origine soit dans une concession seigneuriale ou la mise en commun des terres par un groupe d'habitants non érigé en paroisse ou en communauté ; ou bien dans une modification de circonscription ; ou enfin dans l'attribution des terres seigneuriales en 1793 aux communes, villages ou hameaux (1).

Les sections sont nombreuses dans les régions du centre où l'on se dissémine ; elles sont rares dans les pays où la majeure partie du sol est inhabitable et où l'on se groupe le long de la vallée (2).

vaît être l'objet d'une association syndicale entre propriétaires intéressés.

Elle a été modifiée par la loi du 22 décembre 1888.

(1) M. Aucoc y ajoute l'attribution des terres vacantes faite aux municipalités romaines par les Empereurs.

(2) Cela ressort très nettement de la statistique de 1863, la seule où les sections et les biens sectionnaires aient été inventoriés séparément. Si l'on rapproche les deux cartogrammes teintés (l'un selon l'étendue

Dans les Basses-Alpes, 23 sections ; dans les Hautes-Alpes, 34 ; dans les Basses-Pyrénées, 38 ; dans les Hautes-Pyrénées, 20 ;

Le Puy-de-Dôme, au contraire, en a 4.537 ; la Creuse, 4.051 ; la Haute-Loire, le Cantal, le Morbihan, la Corrèze de 2.000 à 3.000.

Dans la Haute-Vienne, l'Aveyron, la Lozère et le Lot, de 1.400 à 4.800.

Le Finistère et le Maine-et-Loire n'en ont pas.

Si l'on compare à la Statistique graphique de 1863, publiée par le Ministère de l'Intérieur (Administration départementale et communale), on remarque que les départements plus riches en sections possèdent moins de communaux : ce qui s'explique par ce fait que les pays de montagnes, rebelles à la culture de l'homme, sont voués en grande partie à la dépaissance commune, et que, d'autre part, les populations ont une tendance à s'y grouper, à ne pas s'isoler en sections : elles ne le pourraient d'ailleurs puisque l'étendue de sol habitable y est restreinte.

Or, les sections ont des droits sur les communaux ; la

des communaux, l'autre selon le nombre des sections), on voit que le grand nombre de sections ne correspond pas aux grandes étendues de communal.

En 1863 :

6.108 communes ont des sections : 35.847 sections au total (Les 5/6 des communes n'ont donc pas de sections).

25.000 communes possèdent des biens communaux (en moyenne 156 hectares ; au total, 3.910.000 hectares).

Les 35.847 sections possèdent au total 721.000 hectares de communaux (en moyenne 21 hectares).

loi de 1860 n'y avait pas porté atteinte, elle les avait au contraire protégés. Le gouvernement n'avait parlé que des biens des communes ; la commission déclara que le projet s'appliquait rationnellement aux biens des sections et que, à l'exemple de toutes les législations antérieures, *il maintenait et confirmait le droit exclusif des sections aux communaux dont elles jouissent*. L'article 3 de la loi décida que les intérêts de la section seraient défendus par une commission syndicale (1), nommée conformément à l'article 3 de la loi du 18 juillet 1837.

C'était un acte de stricte équité que de réserver les droits des sections ; mais, comme le fait remarquer M. Aucoc, la complication est extrême quand il s'agit de substituer à la jouissance en nature l'amodiation ou la vente, et de régler l'emploi du produit : quand le nombre des sections s'élève, « cette complication devient telle, qu'on doit être porté à ne pas essayer de changer un état de choses où tant d'intérêts si divers sont engagés ». Chaque section conserve des droits privatifs sur les produits ; il devient impossible de mettre en valeur les biens autrement que par leur aliénation.

Dès 1860, le Préfet de la Creuse considérait la loi comme

(1) Le Conseil général de la Lozère demanda en 1863 l'institution de *Commissions syndicales* pour faire cesser les inconvénients du régime créé par l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837 : il constituait une source « de troubles, de discordes et d'inimitiés ».

Les commissions auraient pris les pouvoirs des conseils municipaux pour certaines matières, dont les biens communaux.

(Recueil des vœux des Conseils généraux.)

peu applicable dans son département où il existait alors 4.394 sections. Le Conseil général, maintenant ses vœux antérieurs, s'associait au Préfet pour demander qu'on aurisât le partage des biens des sections ; il ne s'agissait plus de la mesure générale, révolutionnaire que flétrissait en 1793, Baraillon, député de ce département ; mais d'un partage raisonné, normal, comblant une lacune de la loi de 1860.

**Commission de 1863. — Enquête. — Vœux des
Conseils généraux.**

L'exécution de la loi de 1860 provoqua deux opinions opposées :

Fallait-il consacrer le droit des municipalités à la propriété de tous les communaux, même sectionnaires, et à leurs produits en argent ?

Ou bien fallait-il élever les sections à la hauteur des communes, en mettant à leur disposition des revenus, en leur donnant une caisse, un budget ?

Le nombre des sections, près de 17.000, donnait à la question une importance capitale. Le Ministre de l'Intérieur prit deux ordres de mesures pour établir la valeur de ces idées nouvelles :

Une enquête auprès des Conseils généraux ;

La création d'une commission, par arrêté ministériel du 24 mars 1863, sous la présidence du baron de Bussière, conseiller d'État, afin d'examiner la situation des biens sectionnaires et des biens communaux en général.

TITRE VI

MODES DE MISE EN VALEUR DES COMMUNAUX. SOLUTIONS PROPOSÉES PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX EN 1847-48 ET EN 1863-64.

L'enquête de 1863-1864, comme l'enquête précédente, donna les vœux les plus divers.

De l'ensemble de ces résultats, nous essaierons d'induire quelques idées de mise en valeur, selon les conditions différentes des biens communaux.

La loi du 5 avril 1884, qui est actuellement notre Code municipal, s'est montrée plus libérale encore que la loi de 1837, notamment en ce qui concerne les pouvoirs des conseils municipaux sur la propriété communale.

Ils ont un pouvoir propre; l'exception de 1837 est devenue le principe : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » (art. 64). Il fixe donc le sort de la propriété communale : toute délibération qui n'est pas formellement soumise à autorisation est exécutoire par elle-même, sauf la nullité de droit ou l'annulation prononcée par le préfet ou le Conseil de préfecture.

Deux limites à ce pouvoir :

Le Conseil municipal ne peut (actuellement) décider le partage gratuit de la propriété des communaux. La loi de 1793 a été en effet implicitement abrogée par des actes législatifs postérieurs (21 prairial an IV, 2 prairial an V, Code forestier, art. 92). D'autre part, le Conseil municipal doit respecter les conditions imposées aux communes bénéficiaires par les testateurs ou donateurs de ces biens, ainsi que les droits acquis portant sur les modes de jouissance et les modes particuliers de répartition et de transmission de parts, déterminés par des actes législatifs antérieurs à 1789 (1).

Dans ces limites, c'est uniquement du Conseil municipal que dépend la jouissance des communaux. Nous examinerons les divers modes que l'on peut adopter.

(1) Block, *Dictionnaire de l'administration*.

CHAPITRE PREMIER

EXPLOITATION DIRECTE PAR LA COMMUNE.

On peut imaginer un premier mode de jouissance : *l'exploitation directe* ; le Conseil municipal, représentant la personne morale, administre les biens et en distribue les produits entre les ayants droit.

C'est possible en théorie. En fait, il faut distinguer et ne pas admettre uniformément l'exploitation directe pour tous les biens.

Les administrateurs municipaux dont les fonctions sont gratuites ne donnent qu'un minimum de temps aux affaires communales ; les détails d'une gestion réclament des soins de tous les instants et ne pourraient leur convenir.

D'autre part, il y aurait là une direction collective : des divergences de vues sont à craindre. Puis, des conflits pourraient s'élever entre les intérêts de propriétaires gérant les biens de la commune et ceux de la commune même. Enfin il n'y aurait pas là l'incitation personnelle, l'intérêt direct à bien gérer pour soi. Ce serait bien plutôt un fardeau gênant qui écarterait peut-être de l'administration communale des hommes capables.

Cela est vrai de la plupart des entreprises auxquelles les communaux peuvent donner lieu : drainages, marna-

ges, emblavures ou semailles. Mais il est des biens qui tireront de l'exploitation directe leur plus grand profit : ainsi les bois communaux.

Le domaine forestier a été l'objet de nombreuses statistiques. Les derniers renseignements ont été fournis par la direction des eaux et forêts, lors de l'Exposition de 1900 (1).

Les forêts occupent en France une étendue de 9.550.000 hectares qui représentent un peu moins de 18 0/0 de la superficie totale du sol. Nous venons au cinquième rang après l'Allemagne, l'Autriche, la Russie et la Suède. Nous précédon's l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, le Portugal et l'Italie.

On trouve une grande variété d'essences. Dans la région chaude (le pourtour de la Méditerranée), c'est le chêne-liège, le chêne vert, le chêne-yeuse, le pin d'Alep, le pin maritime.

Les bords du golfe de Gascogne (entre la Gironde et les Pyrénées) sont caractérisés par la présence du pin maritime.

La région moyenne ou tempérée, la plus étendue contient toutes espèces d'arbres. La région froide, à l'Est, a des sapins, des pins, des hêtres et des mélèzes.

De façon générale, les bois feuillus entrent pour trois

(1) Voir *Journal Officiel* des 19 et 20 août 1900.

Voir la statistique, page 93, note.

quarts dans cette étendue de forêts, les bois résineux pour un quart.

Quelle est la nature de ces arbres ?

	État	Communes Établissements publics
Futaie régulière	360.000 hect.	180.000 hect.
Futaie jardinée	100.000 —	360.000 —
Conversion de taillis		
en futaie	120.000 —	20.000 —
Taillis sous futaie. . .	290.000 —	1.000.000 —
Taillis simple, sarté et fureté.	29.000 —	260.000 —

Les forêts communales non soumises au régime forestier et les forêts des particuliers sont traitées le plus souvent en taillis simples ou en taillis sous futaie ; sauf quand il s'agit de bois résineux, les propriétaires n'adoptent qu'exceptionnellement le régime de la futaie qui nécessite l'immobilisation d'un capital ligneux considérable.

Les produits ligneux que l'on retire des forêts se divisent en deux grandes catégories : les bois de feu et les bois d'œuvre. La production totale s'élève annuellement à 26 millions de mètres cubes, savoir :

État. 2.900.000 mètres cubes.

Communes et établissements

 publics soumis au régime. 4.800.000 mètres cubes.

Particuliers et communes non

 soumis au régime. . . . 18.300.000 mètres cubes.

Cette production constitue un rendement de 64.500.000 francs.

Depuis 1870, la gestion a été particulièrement favorable au domaine forestier. On n'a fait aucune aliénation de bois de l'État, et l'administration a même pu acheter, en dehors des terrains compris dans les périmètres de restauration, un certain nombre de forêts, ruinées il est vrai, mais qu'elle remet en état.

D'autre part, on a supprimé, à partir de 1873, les coupes extraordinaires qui servaient trop souvent à alimenter des dotations spéciales.

Bois communaux.

Leur existence a toujours été une richesse pour les communes. Déjà l'ordonnance de 1669 leur donnait un régime différentiel : le quart de réserve ; la Révolution et la loi de 1813 les avaient respectés. De nos jours les lois sur le reboisement ont affirmé leur importance ; une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 17 janvier 1893 établit que leur propriété ne peut donner lieu à partage, même onéreux, entre les habitants.

Pour conserver intact le domaine forestier, il est utile d'en réglementer la jouissance.

Dès que les bois, taillis, ou futaies appartenant aux communes ont été reconnus susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière par l'autorité administrative, ils sont soumis au régime forestier (1). On leur applique donc le quart de réserve :

(1) L'agent forestier local intervient et les contraventions sont punies

ART. 93. — « Un quart de bois... sera toujours mis en réserve, lorsque les communes posséderont au moins 10 hectares de bois réunis ou divisés. »

Les communes — articles 91 et 219 — ne peuvent défricher leurs bois sans une autorisation expresse du gouvernement. C'est seulement depuis la loi du 18 juin 1859 que les propriétés privées ne sont plus soumises à pareille obligation, et cependant, vers cette époque, on s'inquiéta de la disparition de nos forêts : les lois de 1860 sur le rabaissement et de 1864 sur le gazonnement tentèrent d'y remédier (1).

Les forêts communales sont susceptibles de deux sortes de droits :

Les droits *sur le bois*, tels que le pacage, le pâturage et la glandée (qui peuvent être adjugés à des particuliers au

des peines portées au Code forestier.

Si les bois sont affranchis du régime forestier, ils sont soumis aux mêmes règles de jouissance que les autres terrains communaux. L'intervention du conseil municipal sera dès lors plus nécessaire que jamais pour en assurer la conservation.

(1) L'inondation de 1840 avait fait de terribles ravages, et l'émotion qu'elle avait produite n'était pas encore calmée, quand parut un livre de Surrel, qui éclaira la question : *Etudes sur les torrents des Hautes-Alpes*. Il établissait rigoureusement que la présence sur le sol d'une armature végétale (forestière, gazonnante ou autre) empêche la formation des torrents. Le succès considérable du livre provoqua l'attention du gouvernement, surtout après les désastres de 1846 : M. Lacave-Laplagne, ministre des finances, déposa un projet le 22 février 1847. La Commission d'examen pensa qu'on ne pouvait que faire des études préparatoires : une ordonnance retira le projet déposé.

Les inondations de 1856 où furent engloutis plus de 220 millions suscitérent les réformes de 1860 et 1864.

profit de la caisse municipale : c'est alors une amodiation).

Et les droits *dans le bois* : affouage, maronage, exclusivement réservés aux habitants, lesquels doivent justifier de certaines conditions : être Français, chefs de maison, domiciliés dans la commune.

L'exercice des droits de pâturage, de pacage, de glandée exige des règles : par exemple on interdira d'introduire des chèvres, ou de dépasser une certaine quantité de bétail ; ce sont des mesures analogues que la loi du 4 avril 1882 a prises : la réglementation des pâturages et la mise en défends.

L'affouage et le maronage ont été l'objet de longs traités (1).

L'affouage est actuellement soumis à la loi du 25 juin 1874. Les dispositions de cette loi ont pris place dans celle du 25 novembre 1883 qui s'est substitué à l'article 105 du Code forestier. Elle édicte les règles suivantes : « S'il n'y a titre contraire, le partage de l'affouage... se fera *par feu*, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile réel et fixe dans la commune avant la publication du rôle (2). »

(1) Du Cange, *Glossarium* ; Lalurne de Sainte-Palage, *Dictionnaire historique de l'ancien langage français* ; Meaume, *Des droits d'usage dans les forêts*, 1847 ; Migneret, *Traité de l'affouage*, 1844 ; Lélut, *De la distribution de l'affouage*, 1851, etc. etc. L'affouage est le droit au bois de chauffage, le maronage, le droit au bois de construction.

(2) Est admis à l'affouage l'étranger autorisé à établir son domicile en France.

Est chef de famille ou de maison, tout individu possédant un ménage ou une habitation à feu distincte, soit qu'il y prépare la nourriture pour lui et les siens, soit que, vivant avec d'autres à une table commune, il possède des propriétés divisées, qu'il exerce une industrie distincte ou qu'il ait des intérêts séparés.

Distinguons d'ailleurs l'affouage du *droit d'affouage* : ce dernier s'exerce sur un bois de l'État ou d'un particulier ou d'une autre commune (1).

Le Conseil municipal dresse la liste des ayants droit ; il peut imposer une redevance des cotisations payable par chacun (art. 140 de la loi du 5 avril 1884). Le gouvernement devra rechercher si, dans l'établissement des taxes affouagères, la part faite à la caisse municipale est bien en rapport avec les produits et les dépenses municipales.

Lorsque le droit de prendre part au produit des forêts communales s'applique au bois de construction, il prend le nom de maronage. On procède au délivrement avec droit de préemption : c'est une vente aux habitants, dont le produit tombe dans la caisse de la commune. Ce droit existe également en Suisse, mais là par une restriction bizarre, on ne peut agrandir sa maison, ses étables sans l'agrément

(1) Le caractère juridique de l'affouage a été fort discuté. L'affouagiste a-t-il un droit de propriétaire ou d'associé ? C'est peu probable puisqu'on lui refuse le droit de partager, de sortir de l'indivision. Est-ce un droit d'usufruit ? Non, puisque la jouissance en est restreinte, et que l'affouagiste ne peut disposer du fond comme le ferait le propriétaire lui-même ? Il semble bien que c'est un droit d'usage, ainsi que le dit Proudhon (*Traité des droits d'usages*), une servitude réelle sur le patrimoine commun.

de l'autorité : les réparations étant faites avec les arbres communaux, tous ont intérêt à ce que chacun ne s'agrandisse pas outre mesure ; il y a une limitation des droits de l'individu par suite de la propriété collective.

La question du reboisement a pris une importance capitale dans les pays montagneux. Le but est de faire obstacle aux inondations : c'est ce que la loi du 28 juillet 1860 voulut réaliser.

Il y a une évidente connexité entre cette loi et une autre du même jour, relative à l'exécution des routes forestières (1). Elles puisaient d'ailleurs leurs recettes aux mêmes sources : pour les routes forestières, les bois de l'État devaient fournir 2.500.000 francs par voie d'aliénation et 2.500.000 francs par voie de coupes extraordinaires ; pour le reboisement des montagnes, 5.000.000 seulement sont fournis par l'aliénation des bois de l'État et les 5.000.000 de francs nécessaires pour compléter le chiffre fixé à l'article 14 étaient produits par des coupes extraordinaires et pris subsidiairement sur les ressources ordinaires du budget.

(1) Les bois seraient sans valeur si l'on ne disposait de chemins de transport permettant leur expédition à peu de frais. Le développement et l'amélioration des chemins forestiers exercent donc une grosse influence sur le prix de vente de coupes. De plus, en aérant les massifs, les chemins rendent la végétation plus active.

Au 1^{er} janvier 1900, la longueur des chemins de toute catégorie, y compris les chemins de fer et tramways traversant les forêts domaniales, était de 27.156 kilomètres, alors que la statistique du 1^{er} janvier 1877 indiquait déjà 24.445 kilomètres.

L'accroissement n'a donc été en moyenne que de 117 kilomètres par an.

Ces 10.000.000 étaient insuffisants : d'après un rapport du directeur général des forêts du 17 mai 1845, 1.248.167 auraient dû être reboisés : or, le reboisement coûtait au moins 180 francs par hectare.

La loi se proposait un double but :

Encourager l'initiative individuelle, stimuler la bonne volonté (par des dons gratuits de graines ou de plants, par des subventions en argent).

Là où les conseils et les encouragements seraient impuissants, et où la sécurité publique serait en jeu (ravines, éboulements, torrents), *créer d'office* un certain nombre de massifs d'une importance variable et « proportionnés à l'effet hydraulique qu'ils sont destinés à produire » (Exposé des motifs).

Ces coercitions se justifient d'elles-mêmes : un décret en Conseil d'État intervenait, précédé d'une enquête et d'une délibération des conseils municipaux : les propriétaires (communes, particuliers ou établissements publics) étaient mis en demeure d'agir. En cas de refus, on expropriait pour cause d'utilité publique, par application de la loi du 3 mai 1841 : le propriétaire, sous certaines conditions, une fois les travaux exécutés, pouvait obtenir sa réintégration. C'est par une intervention analogue, aussi énergique, que le Gouvernement allemand lutte, avec succès, contre le phylloxéra.

On ne peut reconnaître des pouvoirs semblables au Conseil municipal, mais il doit, dans des circonstances

semblables, susciter l'attention, l'intérêt des habitants et encourager leur initiative (1).

Les inondations ne doivent pas être attribuées uniquement à la diminution des arbres ; bien souvent, dans les pays de montagnes, elles proviennent de l'abus du pâturage : le gazonnement est détruit. La loi du 8 juin 1864 est venue fortifier sur ce point la loi de 1860.

Mais les ressources étaient insuffisantes et les résultats furent médiocres (2). Un nouveau projet est devenu la loi du 4 avril 1882 relative d'une part à la restauration ou mise en défends des terrains en montagne, d'autre part à la réglementation des pâturages communaux.

(1) Par exemple, le boisement par la commune de terrains d'une culture difficile. Dans les Landes, en 1846, on se trouvait en présence de 300.000 hectares de communaux vacants ; et l'on n'avait ni capitaux, ni bras pour les défricher. Le Conseil général renonçait formellement aux baux, à long ou à court terme : « nulle part on ne défricherait ni on ne planterait. Le meilleur et le plus clair moyen est la conversion en bois. » Mais pouvait-on compter sur des locataires pour ce travail ? Nul ne plante s'il n'est propriétaire et on ne sème pas de forêts pour les délaissier : il faut pour des entreprises de ce genre, le sentiment de la propriété dans toute sa plénitude. La loi de 1857 provoqua l'initiative des municipalités.

(2) Les populations étaient hostiles à ces lois énergiques. Le président de la commission de la loi de 1882, député de la Drôme, pays montagnoux, en avait demandé la modification profonde, sinon l'abrogation, par des propositions du 20 décembre 1874 et 17 juin 1876. Sitôt après les élections de 1876, le nouveau ministère déposa un projet, à la date du 11 avril. Le rapport de la commission sénatoriale y apporta des modifications ; de cet accord naquit la loi de 1882.

*1^o Restauration ou mise en défends.**a) Restauration.*

Les travaux obligatoires de reboisement ou de gazonnement ne peuvent être décidés que par une loi et non plus par un simple décret en Conseil d'État.

Les communes et même les propriétaires privés peuvent être expropriés.

b) Mise en défends : quand le danger est moins redoutable.

La mise en défends exige des formalités moindres : il suffit d'une déclaration d'utilité publique par un décret en Conseil d'État.

On accorde aux ayants droit (pour la propriété communale par exemple) une indemnité proportionnelle à la privation de jouissance.

Après 10 ans, l'État peut être tenu d'acquérir. « L'indemnité annuelle sera versée à la caisse municipale. La somme représentant la perte éprouvée par les communes à raison de la suspension de l'exercice de leurs droits d'amodier les pâturages ou de les soumettre à des taxes locales, sera affectée aux besoins communaux, et le surplus (et même le tout s'il y a lieu), sera distribué aux habitants par les soins du Conseil municipal », art. 9.

2^o Réglementation des pâturages.

La loi de 1882 ne vise pas tous les pâturages ; elle n'a pas le caractère de mesure générale, mais seulement rela-

tive aux terrains en montagnes. Dès lors, certaines communes ont été désignées et tenues de fournir des indications relatives à la nature, à l'étendue des terrains communaux, aux espèces de bestiaux qui y fréquentent, les époques de pâturage, *et un projet de règlement*. Si les communes ne proposent pas un mode de jouissance, il y est pourvu d'office par le préfet, assisté d'une commission spéciale : le règlement préfectoral est exécutoire dans le mois qui suit l'accusé de réception du Conseil municipal.

Le mode de jouissance proposé par le Conseil municipal devra être approuvé par le préfet.

La loi de 1882 a abrogé les lois de 1860 et 1864.

Bien qu'entrepris dès 1860, le reboisement n'a pris un réel développement que depuis une quinzaine d'années.

Les mesures prévues par la loi de 1882 peuvent se répartir en trois groupes.

I. Travaux d'utilité publique effectués directement par l'État.

II. Travaux facultatifs de reboisement, avec subvention de l'État.

III. Améliorations pastorales réalisées par les communes et les particuliers, avec le concours de l'État.

I. Travaux d'utilité publique.

1^o *Constitution de périmètres*. — ART. 2. Au 1^{er} janvier 1900, ils comprenaient 43 périmètres d'une étendue de 84.840 hectares.

2^o *Acquisition de terrains.* — ART. 4. L'État doit acquérir les terrains compris dans ces périmètres.

Résultats de ces opérations au 1^{er} janvier 1899.

RÉGIONS	CONSISTANCE DES PÉRIMÈTRES						FRAIS des acquisitions réalisées	DÉPENSES prévues pour les acquisitions restant à faire
	TERRAINS A L'ÉTAT							
	provenant des périmètres revisés	acquis depuis la revision des anciens périm.		Total des terrains à l'Etat	Contenances des nouveaux périmètres d'après l'avant-pro- jet, le projet ou la loi	Terrains restant à acquérir d'après l'avant-projet, le projet ou la loi		
		dans les limites des nouveaux périmètres	en dehors des limites des nouv. périmet.					
	hect.	hect.	hect.	hect.	hect.	hect.	francs.	francs.
Alpes. Cévennes et Plateau central Pyrenées	69.424	62.628	21.902	153.954	245.410	182.782	24.357.158	27.277.048

3^o Quelle est la nature des travaux à accomplir ?

La notice des eaux et forêts détermine très nettement le but à atteindre (ce fut celui de la loi de 1860) et les procédés employés :

« Ce qui rend les crues des torrents redoutables, c'est leur puissance d'affouillement.

« Le but des travaux de restauration ne consiste pas essentiellement, ainsi qu'on le suppose parfois, dans la régularisation du régime des cours d'eau par la création de forêts dans l'étendue de leurs bassins ; on se propose surtout, d'une part, de supprimer dans les torrents existants la possibilité de l'affouillement et par suite le transport des matériaux, tout en diminuant la violence et la soudaineté

des crues, et, d'autre part, de prévenir toute érosion pouvant donner lieu à la formation de nouveaux torrents.

« Il faut, au moyen de travaux de correction, apporter au régime des torrents une amélioration immédiate, rendre à leur lit la stabilité et arrêter les mouvements du sol pour permettre à la végétation de s'y installer. Le reboisement intervient en même temps pour assurer la durée des premiers résultats obtenus, soustraire le terrain à l'action des agents de démolition et en maintenir le relief.

« Lorsque les ravins ne servent qu'à l'écoulement des eaux provenant de pluies d'orage et surtout lorsqu'ils présentent une faible longueur, les travaux de correction peuvent se réduire à des garnissages de branches couchées au fond du lit et maintenues sur le sol.

« Dans les torrents, on a recours aux barrages pour relever le lit et aux drainages pour arrêter les glissements qui se produisent sur les versants.

« A ces travaux de correction qui sont d'un emploi fréquent pour la restauration des montagnes, l'administration a dû, dans certains cas, ajouter quelques ouvrages spéciaux, tels que revêtements de talus, dérivation d'eau, murettes contre les avalanches...

Enfin, en outre des travaux de reboisement proprement dits, il convient de signaler quelques travaux auxiliaires : délimitation, bornage et clôture des périmètres ; ouverture des chemins d'accès, construction de baraquements ».

II. — Reboisements facultatifs.

ART. 5. — Dans les pays de montagnes, en dehors des périmètres établis, des subventions sont accordées à raison des travaux entrepris. On a maintenu les subventions fixées en 1860. Voici les résultats obtenus au 1^{er} janvier 1899.

TABLEAU N° 1. — Reboisements facultatifs communaux.

RÉGIONS	SURFACE reboisée	SOMMES dépensées par les communes	SUBVENTIONS		DÉPENSE totale
			du département	de l'Etat	
	hectares.	francs.	francs.	francs.	francs.
Alpes.....	45.749	1.245.555	1.408.259	3.476.223	6.130.037
Cévennes et départements limitrop.					
Pyrénées.....					
Corse.....					
Départem. de l'Est.					

N.B. — Remarquons que la loi de finances du 28 avril 1893 et celles qui ont suivi, ont admis les terrains communaux improductifs à bénéficier des subventions réservées jusqu'alors aux seuls terrains en montagnes. On pourra rendre ainsi à la culture forestière une partie du communal impropre à toute autre exploitation. Cette mesure est de date trop récente pour qu'elle ait eu des résultats appréciables.

Étendue des bois communaux et en général des forêts en France.

(Les archives de l'Administration des forêts ne renferment pas de documents authentiques complets sur l'étendue des forêts avant 1789. Le premier chiffre officiel se trouve dans un rapport soumis en 1790 par le Comité des Domaines à l'Assemblée constituante, les bois domaniaux, déjà augmentés de ceux du clergé, des hôpitaux, etc... sont évalués à 1.704.917 hectares.)

(Rapport au Ministre des Finances. — Mars 1860.)

DATES	COMMUNES	ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	PARTICULIERS	ÉTAT	TOTAUX (hectares).
1790. Comité des Domaines.				1.704.917 hect.	
1812. Chaptal.	5.586.000 hectares.				7.072.000 h.
1830. États de l'assemblée.				1.423.832 hect.	
1842. Statistique.	7.702.671 hectares.			1.101.880 hect. dont 52.972 à la couronne.	8.804.551 h.
1846. Statistique communale.	1.693.084 h. 71 Valeur : 1.037.404.219 fr. Rev. : 27.798.771 f.				

1850. Discours de Fould au Sénat du 27 mai 1865.	7.576.620 hectares.		1.208.723 hect.	8.785.343 h.
1855. Statistique (territoire et population).	7.793.491 hectares.		1.057.414 hect.	8.850.305 h.
1860. Rapport du directeur général des forêts, du 20 février.			1.077.046 hect. (+ Savoie : 194.000 hect.).	
1863. Statistique communale.	1.823.143 hect.			
1865. Discours de Fould au Sénat.	8.181.377 hectares.		1.161.485 hect.	9.342.862 h.
1877. Statistique communale.	2.058.707 hect.			
1882. Annuaire des Eaux et Forêts.	1.959.147 hect. dont 1.724.373 soumis au régime forestier.	32.059 hectares dont 25.603 soumis au régime forestier.	997.768 hect.	9.455.225 h.
1900. Exposit. Univers. (Minist. de l'Agric., dir. des Eaux et Forêts).	8.410.000 hectares. dont 3.070.000 appartenant aux communes et aux établis. publics soumis au régime forestier. Sur ces 3.070.000, 110.000 sont improductifs. Revenu approxim. des 2.960.000 h. restants : 34.000.000 f.		1.140.000 hect. sur cette d'endue 250.000 h. improductifs. Le revenu budg. est de 30.500.000 f.	9.550.000 h.

TABLEAU N° 2. — Reboisements facultatifs particuliers.

RÉGIONS	SURFACE reboisée	SOMMES dépensées par les particuliers	SUBVENTIONS		DÉPENSE totale
			du département	de l'Etat	
	hectares.	francs.	francs.	francs.	francs.
Alpes	32.629	2.411.374	187.532	1.077.140	3.376.043
Cévennes et départements limitrop.					
Pyrénées					
Corse					
Départem. de l'Est.					

Ainsi les communes sont soumises à certaines lois spéciales pour l'administration de leurs bois et parfois de leurs pâturages.

Dans les localités non désignées lors de la loi de 1882, le pâturage est libre et il appartient au Conseil municipal de veiller à sa conservation. L'exploitation directe est possible : par exemple, la commune, au lieu de livrer ses terrains à la dépaissance, y entretient des prairies et en vend les récoltes sur pied : les travaux sont courts, temporaires ; le prix en est versé sans complication et l'on peut espérer un soin suffisant des administrateurs municipaux. Le système a fort bien réussi dans l'Oise, surtout pour la commune de Sacy-le-Grand.

La création de *prés-bois*, tels que les proposait en 1848 le Conseil général du Jura, rentrerait aussi dans l'exploitation directe : la municipalité dirigerait les travaux d'améliora-

tion et de plantation, pendant un temps limité : ce ne serait pas une gestion continue. Au besoin, ces travaux pourraient être exécutés par les agents des forêts sous les ordres des ingénieurs du département. Sitôt que les bois ou prairies donneraient un produit, il serait versé à la caisse de la commune.

L'agriculture moderne préconise également les essais de prairies artificielles, formées de plantes fourragères qui ne poussent pas naturellement et qu'on obtient par des semis souvent renouvelés : ainsi le trèfle, la luzerne, le sainfoin. Les nouveaux procédés de culture intensive et d'engrais permettraient d'utiliser le communal sans que le budget municipal en fût éprouvé.

On doit encore adopter l'exploitation directe par la commune quand la jouissance directe des habitants est reconnue dommageable : c'est ainsi que l'on procède pour l'affouage. On fera de même pour certaines plantes (le varech, le sart, le goémon) et quand il existe des sablières, carrières, tourbières.

Les herbes marines servent à l'engrais des terres et à la fabrication de la soude. Quand elles tiennent par leurs racines, elles sont considérées comme faisant partie du terrain où elles croissent et sont alors attribuées exclusivement aux habitants (1). Il est d'ailleurs interdit aux habi-

(1) Valin, *Commentaire de l'ordonnance de la marine de 1681*.

tants de s'adjoindre des étrangers pour accroître leur part dans la récolte.

Les récoltes sont réglées par décrets : citons ceux des 4 juillet 1853, 12 novembre 1859, 8 février 1868 (1).

Le goémon n'est pas toujours utilisé comme engrais. Dans diverses îles appartenant à l'ancienne province de Bretagne (île de Batz, île de Marmoutier, etc...), on le fait sécher, brûler comme combustible, et l'on vend comme engrais les cendres qui en proviennent.

Les sablières, carrières, marais tourbeux ou tourbières peuvent être mis en valeur de deux façons :

Ou bien en les livrant à l'industrie privée, à laquelle des baux suffisamment longs permettront l'extraction du combustible. C'est alors une amodiation très utile ; car, s'il y en a de telles quantités qu'elles dépassent les besoins de la commune, celle-ci pour les utiliser, serait obligée de se faire industrielle. C'est ce qui se passait en Artois et en

(1) Duvergier, 1868, p. 111.

« Vu l'ordonnance de la marine d'août 1681 ; les déclarations royales des 30 mai 1731 et 30 octobre 1772 ; vu l'arrêté du 18 thermidor an X ; vu le décret du 9 janvier 1852 ; vu les décrets du 4 juillet 1853 ; vu le décret du 10 mai 1862, avons décrété... »

Ce décret distingue :

Les goémons de rive, qui tiennent au sol et qu'on ne peut atteindre à pied qu'aux basses mers ; la récolte en revient aux habitants des communes riveraines.

Les goémons poussant en mer, la récolte en appartient aux bateaux pourvus de rôles d'équipage.

Les goémons venant épaves à la côte ; toute personne peut les recueillir en tout temps.

Flandre à la fin du XVIII^e siècle (1); cela compliquait sans grand avantage, l'administration ;

Ou bien, si leurs produits n'excèdent pas les besoins des habitants, la commune présidera à l'exercice du droit de tourbage, en remplissant certaines formalités (Loi de 1810, art. 4). On partage comme en cas d'affouage, par feux ; ce mode de répartition a été rendu obligatoire par le Code forestier.

Deux remarques :

1^o La taxe doit être calculée de manière à couvrir la dépense des travaux nécessaires ;

2^o Il est interdit aux participants de se distribuer eux-mêmes la tourbe extraite : les lots sont formés par les soins du maire.

(1) Des lettres-patentes étaient intervenues pour la Flandre en 1777 (Lille, Douai et Orchies) et pour l'Artois en 1779.

Les communaux y étaient de si différente nature de terrains « qu'on n'en pouvait tirer une agriculture égale ». Ce sont les juges ordinaires qui en avaient la direction. La plupart de ces biens étaient en *marais*, anciennement employés à trois usages :

Extraction de la tourbe pour le chauffage des habitants ;

Nourriture des bestiaux ;

Baux à ferme.

On ne défrichait pas, car les provinces étaient toujours chargées de cavalerie et les communaux servaient à la subsistance.

CHAPITRE II

JOUISSANCE COMMUNE.

La jouissance commune semble la façon la plus normale d'utiliser les communaux : c'est pour elle qu'ils ont été constitués. Dans certaines régions, surtout montagneuses, c'est une nécessité pratique — et c'est là que le partage des communaux a rencontré l'opposition la plus vive.

On entend par jouissance commune, principalement le pâturage des bestiaux.

Or, les abus sont fréquents et il appartient au Conseil municipal (dans toutes les contrées et non plus seulement en pays de montagnes) de le réglementer. Deux ordres de mesures lui incombent :

1° Les unes relatives aux terrains.

Le plus souvent la compascuité est gratuite ; mais l'équité permet qu'on fasse payer une taxe de pâturage proportionnelle : elle servira à l'amélioration des terrains de pacage.

2° Les autres réglementent la dépaissance.

Le pâturage est souvent travaillé sur toute son étendue, les terres n'ont pas de repos ni le temps de se refaire, les produits étant sans cesse foulés et coupés par les pieds des

animaux (1) ; il faudrait que la dépaissance s'exerçât portion par portion, qu'elle se fît à certaines heures et qu'on interdît le pacage nocturne, il faudrait aussi préciser les obligations du pâtre communal dont les heures de garde pourraient être employées (ce ne sont que détails, mais qui ont leur importance dans les petites localités) à égaliser le sol, à détruire les taupinières, à extraire les pierres, les ronces, les plantes nuisibles.

Ces questions sont d'autant plus intéressantes que la dépaissance commune est indispensable dans certaines régions. Le pacage des bestiaux en est l'industrie comme le labourage est celle des plaines ; et si la délimitation des terres, l'appropriation individuelle est nécessaire à la mise en culture puisqu'on y prépare l'avenir et que les efforts actuels recevront proportionnellement leur récompense, l'industrie pastorale qui donne peu au sol et consomme surtout les fruits spontanés de la terre, s'accommode mieux de la communauté de dépaissance (2).

(1) Il faut limiter le nombre des animaux d'après la *possibilité* des pâtures.

(2) « L'herbe est un produit spontané : le pasteur n'a pas les mêmes motifs que le laboureur pour revendiquer le sol herbu : il n'a pas labouré, fumé, semé ; il ne songe donc pas à réclamer le droit de récolter, exclusivement à tout autre. Il s'en tient au droit de libre parcours qui lui donne toutes les satisfactions de la propriété. » Si bien qu'il se produit le phénomène suivant : tandis que les parties cultivées des montagnes sont appropriées, les parties herbues restent à l'état de biens communs. V. Demolins, *Science sociale*, janvier 1898.

Le pâturage commun a peu de valeur. En Saxe, lors de la réformation de l'impôt foncier, ils furent estimés la moitié de la valeur ordinaire des autres.

C'est ce que disait dès 1843 le Conseil général des Pyrénées-Orientales. « Les communaux doivent, chez nous, rester à l'état d'indivision, de pacage commun, protégés par les garanties qu'imposent nos lois rurales. La mise en culture y serait-elle possible, l'intérêt de la commune et des habitants commanderait de respecter la destination du sol au mode de jouissance consacré par l'usage et sollicité par les besoins du pays (1). »

En 1848, les Basses-Pyrénées exprimaient un avis analogue. « Le meilleur système des communaux pour notre département, c'est de continuer à en livrer une grande partie à la dépaissance du bétail et à la production de litières, en ayant soin d'en réserver un portion suffisante *au sol forestier*. »

Sur ce point, il est intéressant de noter le vœu du Conseil qui s'était enquis des réformes faites dans le pays de Liège et le Grand-duché de Luxembourg. « D'heureux effets ont été obtenus par le procédé de l'essartement qui consiste à concéder pour 3 ou 4 ans, à des familles pauvres, des lots de bois de qualité médiocre qu'elles cultivent après en avoir écobué (2) la surface et qui sont ensuite rendus au sol forestier. »

(1) L'enquête de 1863-1864 montre que l'on continuerait à reboiser : on fit des travaux sur plus de 80 hectares. La contenance totale des bois communaux soumis au régime forestier était de 19.595 hectares.

(2) L'écobuage consiste à enlever la superficie du sol avec le gazon et les racines, qu'on sèche et qu'on embrase au moyen de petits bâtis en bois, disposés de place en place.

Palissy, dans son *Traité des Sels*, en parle, comme d'une chose in-

Ces nécessités de jouissance commune, le Comité d'administration départementale et communale les respectait : l'article 1^{er} du projet de 1848 contient une disposition relative aux « terrains... susceptibles d'être *avantageusement* défrichés et cultivés », ce qui presque jamais ne se présentera dans les contrées montagneuses. La Suisse en est un exemple topique, avec ses *allmenden* qui donnent aux petits hameaux vivant de leur bétail la richesse et la vie.

Le Conseil général des Hautes-Alpes en 1848 repoussait énergiquement tout partage, de propriété et de jouissance ; il admettait le projet de mise en culture, mais à condition qu'aucun défrichement ne fût toléré sur les terrains dont la pente atteindrait un degré déterminé par la loi.

connue en France, excepté dans quelques cantons des Ardennes.

Olivier de Serres s'étend largement sur cette opération : « à bras de puissants hommes, ferez décruster le dessus de votre pré, duquel ils enlèveront des gazons autant grands et larges qu'il sera possible. L'espaisseur des gazons sera de deux ou trois doigts... On les préparera à sécher, sans interruption, de peur que l'herbe ne reprenne une nouvelle force, se réattachant au fond :

« Ne faut tarder à les brûler...

« Quand la terre sera cuite, sera escartée par le champ. »

L'écobuage détruit une grande partie des graines et des racines nuisibles ; mais il a l'inconvénient de détruire les principes de végétation. Les cendres répandues sur la terre ne lui donnent qu'une fertilité momentanée : elle fournit deux ou trois récoltes et redevient stérile. « L'expérience a tellement convaincu les propriétaires qu'ils stipulent dans leurs baux que l'écobuage ne sera point pratiqué » (*Théâtre d'Agriculture*, édition de l'an XII, I, 168).

L'administration avait conclu de l'article 148 du Code forestier que l'écobuage n'était possible qu'à plus de 200 mètres des habitations. Un arrêté du ministre des finances du 14 juillet 1841 sur la demande de plusieurs départements, autorise les préfets à accorder des permissions spéciales sur la proposition du Conservateur des Eaux et Forêts.

Il reste vrai que la compascuité est — en général — l'œuvre d'un état social, de besoins qui ont disparu. Elle ne demande à l'homme ni argent, ni travaux, elle est contemporaine des débuts inexpérimentés de l'agriculture. Il n'y avait pas, à l'origine, de besoins collectifs ; on affecta les produits des communaux aux besoins individuels ; aujourd'hui, la collectivité existe, personne morale bienfaisante pour tous, mais qui prend sa part des ressources pour en mieux faire profiter tous ses membres (1). D'autre part, comme le remarque fort bien M. Ferrand (2), ce mode d'emploi de la richesse municipale suffisait et se justifiait à une époque où les membres des communautés rurales subissaient tous — ou peu s'en faut — *le même niveau social*. Aujourd'hui la condition des habitants est aussi variée que la manière dont ils pourvoient à leur existence : aussi, lorsque cette existence est restée telle qu'elle était autrefois, lorsque les traditions se sont transmises intactes (la montagne favorise cette continuité), on retrouve les vieilles habitudes de compascuité : elles sont dans la nature des choses, adaptées au régime pastoral.

Selon M. Demolins, le type social que la montagne présente peut être dénommé « type des vallées hautes à pentes escarpées ».

Les vallées, ainsi que les pentes qui les dominent, pro-

(1) On peut établir des taxes locales, réellement productives pour la commune et combinées toutefois de façon à ne pas exclure le petit bétail, celui du pauvre.

(2) J. Ferrand, *op. cit.*

duisent surtout de l'herbe, à raison de l'altitude. La culture y est difficile, souvent impossible, à raison de la rigueur du climat et de la difficulté de traction des instruments aratoires sur les pentes. La grande loi de l'herbe domine; elle fait de l'art pastoral le principal travail. Ainsi la vallée de Saint-Savin, où se trouve Cauterets, comprend 536 hectares, dont 470 en prairies et 57 seulement en terres arables. Les 57 hectares produisent à peine la moitié des céréales nécessaires à la population, car la neige couvre le pays pendant 6 mois de l'année. Le travail s'y effectuera donc sous la forme communautaire, l'élevage des troupeaux (1).

Mais ailleurs, le développement de l'industrie et de l'agriculture a restreint ce système d'élevage. Ceux qui le pratiquent forment la minorité des habitants. On dit que les communaux sont nécessaires pour le pacage; sans doute, mais dans quelle mesure?

Si le communal est utile surtout à quelques propriétaires et fermiers (2), on fera payer une taxe sur les animaux

(1) « La montaigne ne peut convenablement servir qu'en bois et pasturages pour le bétail, en quoi elle est très propre, mais d'en faire du labourage, d'y planter des vignes et arbres, désirant la culture, cela est bien difficile, de grand coust et de petite durée; par escouler la graisse de la terre avec les pluies et lascher trop tôt l'humidité, mesme tant plus le fond se treuve cultivé: qui a faict dire aux bonnes gens,

« En terroir pendant,

« Ne mets ton argent. »

Olivier de Serres, *Théâtre d'Agriculture*, 1^{er} lieu.

(2) La dépaissance se mesure non pas aux besoins de l'usager, mais à la quantité de ses bestiaux, si bien que, plus on est pauvre, moins on participe au bien communal; ceux qui n'ont pas de bétail sont exclus

conduits : c'est un mode de location par taxe de pâturage. Cette équitable rétribution est perçue au profit de la commune et par suite des malheureux qu'elle doit secourir.

De plus, la dépaissance commune est aisément malsaine, par la contagion rapide des maladies endémiques contre lesquelles les conseils municipaux sont à peu près impuissants.

Enfin, il faut noter que les communaux étaient jadis considérables et le bétail peu nombreux; or la loi de 1793 a considérablement réduit les communaux, et le bétail s'est accru, en proportion inverse.

En 1762, Andrieu de Golestein, dans son *Mémoire sur la Lorraine*, estimait que la consommation de la viande ne s'élevait pas, pour les trois quarts au moins de la population, au delà de 1 livre par tête et par mois. Les communaux n'entretenaient donc que peu de bétail. Aujourd'hui, la proportion est renversée; si l'on réfléchit que l'entretien d'une tête de gros bétail exige 40 ou 50 ares de prairies bien tenues, on se rend compte de l'insuffisance des terres communales, exiguës et infécondes. Elles sont utiles encore comme lieux d'exercice, mais ne peuvent que déterminer la dégénérescence du bétail, si on les affecte à son alimentation.

Tout récemment la loi du 9-10 juillet 1889 sur le Code rural a voulu mettre un terme à d'anciens usages dont la

d'un droit qui appartient à tous. Il ne reste plus qu'un monopole qu'exploitent quelques éleveurs au détriment de l'agriculture.

raison n'apparaissait plus. Le droit de parcours a été aboli.

Le PARCOURS, c'est le droit de faire pâturer sur son propre territoire et sur celui d'une commune voisine. Les mauvais effets du parcours l'avaient, dès longtemps, fait tomber en désuétude : sa suppression n'a soulevé aucune difficulté. Cette abolition n'est d'ailleurs pas une confiscation ; et l'article 1^{er} indique qu'il y a lieu à indemnité s'il a été acquis à titre onéreux. C'est le Conseil de préfecture qui règle l'indemnité (1).

(1) Les *abeilles* étaient jadis en France l'objet d'une réglementation analogue au droit de parcours : c'était le *droit de picorage* ou *picorée*.

Avant l'introduction du sucre en Europe, le miel était un objet considérable de commerce et l'éducation des abeilles une des branches principales de l'industrie rurale. Le roi percevait un droit d'aurillage, ou d'abeillage sur le revenu qu'elles donnaient, droit qui faisait partie essentielle de l'impôt foncier (il se percevait pour le roi, pour les seigneurs châtelains ou suzerains, pour les abbayes) : il consistait dans le privilège de recueillir exclusivement le miel, la cire, les essaims ou les ruches sauvages ou échappées, qui se trouvaient dans les bois dépendant des seigneuries.

Le maître des ruches s'appelait *apifer* ; l'exercice du droit *aurillerie*, comme on disait gabelle, les fermiers du droit *aurilleurs* ; et si le seigneur exerçait lui-même son privilège, il en confiait l'exécution à des *bigres* assermentés : c'étaient en quelque sorte des gardes forestiers.

Le droit se payait en ruches garnies, en miel, ou en cire ; il s'acquittait en un lieu dit « bigrerie » ou « hôtel aux mouches ». Peu à peu il se convertit en argent. C'était un véritable impôt.

Quand le sucre étranger fut importé en Europe, on préféra en acheter et acquitter de la sorte un impôt indirect, plutôt que de payer l'impôt foncier dû pour l'élève d'abeilles dont le produit était incertain.

Le droit de picorée consistait en ceci :

On transportait les abeilles plus ou moins loin de leur place habituelle, pour aller les faire pâturer dans les communaux, ou dans des propriétés privées : les propriétaires se faisaient payer une redevance

La Vaine Pature (qui se limite au territoire de la commune) présente de moins graves inconvénients. La loi du 28 septembre 1791 en avait réglementé l'usage, tout en ne la reconnaissant qu'à titre provisoire. On lit à l'article 3 de la section IV : « Le droit de vaine pâture, dans une paroisse, accompagné ou non de la servitude du parcours, ne pourra exister que dans les lieux où il est fondé sur un titre particulier ou autorisé par la loi ou par un usage local immémorial, et à la charge que la vaine pâture n'y sera exercée que conformément aux règles et usages locaux. »

La loi de 1889 abolit formellement la vaine pâture, quand elle appartient à la commune personne morale, et s'étend à tout son territoire. Toutefois, sur délibération du Conseil municipal, dans l'année 1889-1890, le Conseil général a pu maintenir la vaine pâture. Le Conseil municipal conserve toujours le droit d'en proposer la suppression (art. 2 et 3).

Là où la vaine pâture a été maintenue, tout terrain clos en est affranchi ; il en est de même des prairies naturelles ou artificielles, des terres ensemencées ou produisant une récolte quelconque qui n'a pas encore été enlevée.

Qui a droit à la vaine pâture ?

soit en miel, soit en argent. Un pareil usage donna lieu à de nombreuses réclamations et est aujourd'hui tombé en désuétude. C'était une modalité du droit de parcours.

(Olivier de Serres, *Théâtre d'agriculture*.)

Certaines coutumes exigeaient la double qualité d'habitant et de propriétaire (1).

La loi de 1889, article 9, donne ce droit aux chefs de famille domiciliés : il était illogique d'exclure du communal précisément ceux à qui ce domaine tient lieu de propriété.

Quelle quantité de bêtes peut-on envoyer ?

Plusieurs coutumes disaient : « L'habitant ne peut envoyer que les bestiaux qu'il a nourris pendant l'hiver des foins et pailles qu'il a recueillis sur ses héritages » (2).

« Le nombre des bêtes est proportionné à la quantité des héritages que l'on possède (3). »

On trouve de nos jours une coutume analogue dans certains allmenden suisses. A Uri, on ne peut envoyer sur l'Alpe que le bétail nourri l'hiver. Donc celui qui n'a pas de prairie est exclu ; car il ne peut récolter le foin nécessaire.

La loi de 1889, article 9, autorise tout chef de famille à envoyer la même quantité de bétail, déterminée par la loi.

La loi de 1889 s'est montrée plus libérale pour la vaine pâture, car elle ne concerne que le territoire de la commune et les héritages propres des habitants qui se sont mutuellement concédé un droit réciproque. Quand l'in-

(1) *Commentaire sur la coutume d'Auvergne*, de Chabrol. « Le forain n'a pas droit aux communaux, quand il posséderait la moitié du village, et l'habitant lui-même ne peut user de ce droit, s'il ne recueille pas, dans les appartenances du lieu, des fourragés avec lesquels il puisse nourrir pendant l'hiver. »

(2) Auvergne, Berri, Marche.

(3) Basnage, sur l'article 82 de Normandie.

térêt de ces concessions mutuelles disparaît, le Conseil municipal est libre de faire cesser la servitude de vaine pâture.

Malgré la modération de la loi, les populations s'émuèrent et manifestèrent la crainte de ne plus pouvoir nourrir le bétail. On calma ces appréhensions en votant la loi du 22 juin 1890, qui modifia les articles 2, 5 et 12 du Code rural, titre II : la vaine pâture peut être maintenue sur les prairies naturelles ; elle fut formellement exclue des prairies artificielles, et sur les terres portant récoltes : c'eût été alors une pâture « grasse et vive » portant dommage au propriétaire.

Il n'est pas inutile de jeter un regard sur la propriété communale dans un pays voisin de la France et qui offre une remarquable analogie orographique avec nos régions du Sud : l'Espagne.

Le trait dominant de la péninsule ibérique, pour les biens communaux, c'est la subsistance de nombreux pâturages communs, malgré les efforts individualistes : nous trouvons l'indication de besoins réels auxquels les formes archaïques suffisent, dans leur réglementation minutieuse.

Nous ne pouvons retracer ici l'histoire vraiment attachante de la « propiedad comunal » en Espagne. Fuero Juzgo, dans sa *Compilation des lois des Goths en vieux Castillan*, et Perez Pujol ont montré la formation de ce

domaine. Altamira y Crevea, Azcarate ont indiqué la lutte sourde et séculaire de la monarchie pressée d'argent et des communes jalouses de leur indépendance (1).

Chose étrange : ce fut aux patrimoniaux que l'on s'attaqua : les « propios ». La loi de 1770 inaugura la *desamortizacion* (désamortir, faire sortir de la main-morte). On partageait entre les laboureurs, les manœuvres, les journaliers.

On respectait les biens communaux. Cela tient à l'utilité qu'ils présentaient pour une association puissante : la Mesta, dont l'origine se rattache à ce fait, que vers la fin du XIV^e siècle, les troupeaux transhumant devinrent communs (2).

(1) Altamira y Crevea, *Historia de la propiedad communal*, Madrid, 1890 ; Azcarate, *Historia del derecho del propiedad*, Madrid, 1879-1883 ; Dief Navarro, *Quaderuo de leges y privilegios del honrado Concejo de la Mesta*, Madrid, 1731.

LOIS ET DÉCRETS.

8	mai	1888.	Loi pour l'utilisation des pâturages de gros bétail.
21	juin	1888.	Décret royal.
30	juin	1888.	Circulaire.
1 ^{er}	février	1889.	<i>id.</i>
8	octobre	1889.	Ordonnance royale.
15	avril	1890.	Décret royal.
20	septembre	1895.	<i>id.</i>
30	août	1896.	Loi (art. 14).
29	septembre	1896.	Décret royal.
26	février	1897.	Ordonnance royale.
11	août	1897.	<i>id.</i>
16	novembre	1897.	Décret royal.
18	novembre	1897.	Ordonnance royale.

(2) « Mesta » est analogue à l'espagnol *Mestal*, qui signifie terre aride et inculte, résultat nécessaire du parcours illimité des troupeaux.

La Mesta, sorte d'État dans l'État, est une confédération des propriétaires de grands troupeaux contre les propriétaires de terres. Cette corporation de bergers est composée de grands seigneurs et de moines opulents. « El honrado Concejo de la Mesta » avait en Castille des privilèges excessifs, qui n'existaient point en Galicie, Santander ou autres provinces. En 1490, un édit promulgué à Cordoue avait permis de clore les terres : les propriétaires de troupeaux jetèrent les hauts cris, et l'exécution de la loi paraît avoir été bornée au territoire de Grenade. Les bergers acquirent une telle prépondérance qu'en 1499 la Reine de Portugal leur envoyait des ambassadeurs (1) pour leur proposer la cession de pâturages sur ses terres, moyennant une redevance.

Deux ouvrages attestent la puissance de cette association :

La *Coleccion de Ordenanzas et privilegios de la Mesta* et le « Mémorial » de Campomanes, mort vers 1802, et qui avait recueilli les plaintes soulevées par la tyrannie de la Mesta (2).

Les *Ganaderos asociados de la Mesta* ne s'en tenaient pas aux terres communes (prairies ou forêts) ; ils exerçaient le parcours sur les propriétés privées (3) : la Pragmatique

(1) Alstrom, *Essai historique et politique*. Saarbruck, 1774.

(2) *Mémorial*, Madrid, 1783. *Informe*, de Jovellanos, Madrid, 1794.

(3) On se plaint de cet abus dans une instruction du 30 novembre 1833, donnée aux subdélégués de Fomento : « La liberté de faire paître dans le domaine d'un seul les troupeaux de tous » est préjudiciable à l'agriculture.

C'est pour le faire disparaître (en même temps que l'« *espigueo* »

de 1663 fait directement allusion à l'usage de faire pâturer dans les vignes et les oliviers.

Ces abus provoquèrent une réaction. La commission d'agriculture des Cortès, en 1812, se déclara en faveur d'une réduction en propriété privée ; l'aliénation devait d'ailleurs s'opérer diversement suivant la région : de là le décret du 4 janvier 1813 pour le partage des *baldios* (terres en friche), *réalengos* (terre du domaine royal) et *propios* (patrimoniaux). On exceptait toujours les *éjiaos* (communaux).

La coïncidence est singulière avec notre décret de 1813 qui fit une brèche sensible dans le domaine des communes. Ce fut, en Espagne et en France, une mesure de circonstance ; Philippe IV voulut favoriser les soldats de la guerre de l'Indépendance : le décret fut rapporté en 1814.

De nouvelles tentatives furent faites en 1818, en 1820. On sauvegardait toujours les communaux (1).

glanage) que fut rédigé le projet de loi de 1834 sur la propriété rurale : « Nul ne peut entrer sans le consentement du propriétaire, dans un domaine muré ou clos (*cercada o cerrada*) sous prétexte de récolter des rebuts d'une espèce quelconque. »

L'ordonnance royale de 1853 prohiba expressément la vaine pâture sur les domaines privés, une fois les fruits enlevés ; on n'admet son existence qu'avec le consentement unanime des propriétaires et cultivateurs, approuvé par le gouverneur de la Province.

La vaine pâture subsiste à Santander et dans une partie des Asturies.

(1) Ordonnance royale du 8 janvier 1841, *Solo se refiere a los terrenos publicos.*

Ordonnance royale du 2 mai 1854. Los pastos y aprovechamientos de los terrenos comunes deber disfrutarse « con sujecion a las reglas es-

En fait, l'imprécision des *comunales*, jointe au désir de faire cesser la main-morte, fit repousser bien souvent l'exception de vente d'un terrain commun.

Enfin la loi de 1855 ordonna l'aliénation de tous les patrimoniaux, se fondant sur le domaine éminent de l'Etat et le droit de changer la forme de la propriété, et en raison de la mauvaise administration des municipalités. Bien souvent, on porta par erreur les mains sur les communaux qui furent convertis (« sans savoir comment », dit Altamira) en propriétés privées.

Des pâtures communes subsistent, analogues à l'allmend suisse, surtout dans la partie centrale des monts des Asturies. Ainsi « El Caso » qui a 1.500 habitants, nourrit 20.000 têtes de bétail, sans que l'on trouve, ou peu s'en faut, des terrains en culture. Bois et prairies sont communs ; l'habitant seul a le droit d'en jouir. Tel est le principe.

Cependant il arrive que des habitants d'un autre lieu exercent des droits sur ces biens ; le cas est fréquent pour deux communes limitrophes ; il y a usage réciproque et même unilatéral avec paiement d'une redevance pour un nombre déterminé de têtes. Il en est ainsi dans les monts de Minogoyo.

Cet usage porte le nom de *Fazeria*.

La loi municipale en vigueur, du 2 octobre 1888, au-

tablecidas en las Ordenanzas municipales de cada pueblo, y à falta de estas, a la practica y costumbre que se siga por general consentimiento »

torise dans ses articles 80 et 81, suscite et protège les associations et communautés (*fazerias*) entre les conseils municipaux (*ayuntamientos*) : elle ordonne alors la formation d'une *junte*, à raison d'un délégué par Conseil municipal. C'est la simple reconnaissance d'un état de fait.

En Aragon, le droit de parcours prend le nom d'*alera foral*. C'est une institution très antique qui subsiste en tant qu'elle est compatible avec la conservation des bois. Certaines communautés ne sauraient utiliser tous leurs pâturages ; d'autres ne peuvent suffire aux besoins de leurs troupeaux : ceux-ci, en vue d'une meilleure distribution, ont droit d'*alera foral*. Pour éviter les abus, on a décidé que les terrains devaient être limitrophes et que le droit ne pourrait s'exercer que d'un soleil à l'autre (de sorte que les troupeaux regagnent le soir leurs étables).

La jouissance des pâturages d'un district municipal ou d'un territoire plus étendu peut appartenir non pas aux habitants, mais aux propriétaires de troupeaux (*ganaderos*) : c'est le droit qu'exerçait la *mesta*. Cette jouissance restreinte à certains individus prend le nom de *mancomunidad*, et a fait l'objet d'un rapport de la *Société économique* de Madrid, en 1834, qui (se basant sur une ordonnance royale du 21 avril 1853) déclare que si cette servitude de pâturage commun nuit à l'aliénation des biens privés, la *mancomunidad* doit cesser.

CHAPITRE III

AMODIATION PAR ALLOTISSEMENT OU MISE EN FERME.

Dans l'enquête de 1847-48 la grande majorité des Conseils généraux se rallia au projet d'amodiation par allotissement ou mise en ferme que présentait le gouvernement (1).

Cette préférence est justifiée : l'amodiation est le moyen le plus naturel de mise en valeur. On peut sans doute améliorer la terre par des aliénations à charge de défrichement ; on augmente alors l'aisance publique, mais la commune se prive des bénéfices. Quand elle amodie, elle ne se dessaisit pas de la propriété (qu'il y ait enchères ou allotissement) et elle augmente ses revenus particuliers du prix de location, si faible qu'il soit.

1^o *Amodiation proprement dite.*

L'amodiation par mise en ferme offre le grand avantage de tirer parti d'un état de fait peu profitable à la commune ; en effet, les propriétaires de troupeaux — qui ont la jouissance exclusive du communal — se porteront bien

(1) En 1863-64, tous les Conseils généraux sauf 7 ou 8, demandèrent d'abord l'amodiation, par tous les moyens légaux, et de façon exceptionnelle l'aliénation (V. Caffin, *Des biens communaux*, 1868).

souvent adjudicataires et régulariseront ainsi l'exercice d'un droit qu'ils avaient monopolisé.

L'amodiation est alors doublement utile : elle met en valeur et rétablit l'équilibre entre les ayants droit.

Puis, quand les usagers auront un droit individuel sur le communal pour un temps assez long, ils n'hésiteront pas à en transformer l'exercice. Les bestiaux ne diminueront pas, car la culture, intensive en certains points, donnera plus que les grandes étendues, mal entretenues et vagues. Mais pour entreprendre des travaux nécessairement coûteux, le fermier doit avoir la sécurité de longues années de bail, qui lui permettront de profiter des avances faites à la terre. Sur ce point, la loi municipale de 1884 a donné de grandes facilités : l'article 68-1^o permet aux Conseils municipaux de régler définitivement les baux des biens à ferme ou à loyer, quand la durée du bail n'excède pas dix-huit ans.

Si le bail doit durer plus de dix-huit ans, on exige l'approbation du préfet en Conseil de préfecture (1). L'acte dépasse alors les mesures de la simple administration, et l'on exige les mêmes formalités que pour l'aliénation ou l'échange des propriétés communales.

Les baux se feront en général par adjudication publique. Le maire y procède, pour le compte de la commune, assisté de deux membres du Conseil municipal. Le rece-

(1) Lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur (art. 69).

veur municipal est présent. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux assistants.

La loi de 1837 était moins libérale, elle exigeait d'abord l'autorisation du préfet (en Conseil de préfecture) de la délibération du Conseil municipal. Elle prescrivait en outre (art. 47) l'*approbation de l'acte contractuel* passé par le maire en vertu de la délibération. Cela n'existe plus et on ne demande au préfet que l'approbation de la délibération en faveur d'un bail de plus de dix-huit ans.

En 1848, le Conseil général de l'Allier demandait l'adoption du projet gouvernemental, parce qu'il favorisait les baux à long terme. De nos jours, les fermiers ont plutôt une tendance, par suite de la baisse des rentes foncières, à ne pas s'engager pour de longs délais. Il y a une mesure à observer : les baux à court terme sont contraires au progrès agricole. On voit dans l'*Essai historique* qui précède le *Théâtre d'agriculture* (1) que la décadence de l'agriculture au XVII^e siècle fut en partie le résultat du système que le P. Scottoni appelle le « Sistema Barbiano », c'est-à-dire les baux triennaux, inventés à Rome au XIII^e ou XIV^e siècle par les seigneurs de la maison Barbiani, et de là répandus en Europe.

La commune trouverait aisément des fermiers. La publicité des enchères n'attirerait pas seulement les voisins du communal, mais aussi les habitants des villages plus

(1) I, LXXXIX, édition de l'an XII.

éloignés. A côté des fermiers ou des propriétaires déjà *foncièrement* installés, souvent aux environs des villes, des ouvriers se présenteraient. Il existe en Angleterre une loi fort intéressante à ce sujet : l'act du 18 août 1892, relatif aux *small-holdings*. Le Conseil local peut acheter des terres pour les morceler entre les habitants dont il fait ainsi des propriétaires ; dans l'amodiation, ce seraient peut-être des étrangers à la commune qui viendraient y acquérir des droits de jouissance. Le but n'est pas non plus identique : en Angleterre, l'act de 1892 a surtout un caractère social ; mais en définitive, il tend aussi à compléter l'individu par la possession terrienne, à mettre le sol en valeur par la création d'un intérêt particulier.

L'act de 1892 est encadré de deux réformes analogues : les acts de 1887 et de 1894 sur les *allotments*. Le Conseil de comté a désormais un pouvoir d'expropriation ; on lui délègue une part de la puissance publique et, depuis 1894, l'expropriation se fait sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'autorisation des deux chambres du Parlement.

C'est surtout aux adjudications de parcelles communales à des ouvriers que les allotments seraient comparables ; ils ne sont pas destinés en effet à nourrir une famille, comme les *small-holdings*, mais constituent bien plutôt « l'occupation du Dimanche », un petit jardin, une culture d'agrément. Il y a là des intérêts multiples que la mise en valeur favorise à son tour et par une réaction heureuse.

Sur quoi pourrait porter cette amodiation ? Sur des droits comme sur des biens.

Cependant l'amodiation des droits d'usage ne peut être faite qu'avec une extrême prudence ; ce sont des avantages individuels concédés aux habitants bien plus qu'à la commune, et dont la privation pourrait leur être préjudiciable. Souvent, on amodie le droit de chasse, mais il est des exemples plus curieux : ainsi les *bandites du comté de Nice* ; ce sont des terrains dont les produits sont en partie réservés ou aliénés, pour constituer un droit d'usage : véritable propriété superposée à la propriété du sol. Ce sont principalement les pâturages que l'on réserve pendant quelques mois de l'année ; il y a également des bandites de perdrix, des bandites de truites, c'est-à-dire des aliénations des droits de chasse ou de pêche sur des terrains délimités.

L'amodiation aux enchères publiques soulève une objection : elle détournera peut-être le communal des mains des habitants.

Sans doute, on leur donnera un droit de préemption ; mais ils n'en pourront pas toujours profiter et se verront évincés par des adjudicataires plus riches. C'est donc perfectionner l'amodiation que donner la ferme du communal aux communistes ; elle prend alors le nom d'*allotissement* ; c'est le partage usufruitier à titre onéreux.

2^e Allotissement.

L'allotissement tient du partage et du louage, c'est une transaction imaginée par les conseils municipaux entre l'esprit de progrès et les habitudes routinières de la campagne. Le Puy-de-Dôme, l'Allier, la Creuse, l'Indre, la

Meurthe, la Moselle, le Haut et le Bas-Rhin en ont fait des applications nombreuses. Le projet de 1848 l'adopta dans ses articles 6, 7 et 8, en lui donnant la préférence sur l'amodiation aux enchères publiques qui n'était admise « qu'après expiration des baux d'allotissement » (Art. 9).

Dans les pays pauvres et sans industrie, l'allotissement est préférable aux amodiations qui n'y trouveraient pas les capitaux nécessaires ; on louerait à très bon marché ou on ne louerait pas. La caisse municipale ne recevrait que des sommes insignifiantes, et le seul résultat serait de livrer le sol aux non-communistes.

Il ne faut pas inférer de là que l'allotissement soit improductif pour le budget communal. Le conseil municipal fixe un prix, afférent à chaque lot et le contrat d'allotissement est un véritable bail, mais réservé aux seuls chefs de famille domiciliés. On partage la jouissance en lots égaux, suivant une redevance annuelle (1). C'est bien le système familial, adopté à la fin du XVIII^e siècle.

(1) Les communes qui allotissent leurs biens doivent-elles nécessairement prendre pour base de cette opération le *nombre des feux* ou chefs de ménage suivant la règle établie pour la répartition des fruits communaux — ou peuvent-elles procéder à l'allotissement *par têtes*, c'est-à-dire former autant de lots qu'il y a d'individus dans la commune ?

Le Ministère de l'Intérieur (*Bulletin* de 1857, p. 26) répond que cela dépend des conditions attachées à la concession des lots.

Si la commune n'exige des concessionnaires qu'une redevance inférieure à la valeur estimative, c'est vraiment un partage de jouissance. On appliquera la répartition par feux (Décrets des 20 juin 1807 et 26 avril 1808).

Si au contraire le prix de location est exactement basé sur l'estimation des biens, il y a là de véritables baux, les habitants sont des pre-

La fixation d'un prix a parfois été considérée comme un vice du système, et le Conseil d'Etat lui est défavorable.

La redevance, dit-on, sera nécessairement très faible, d'abord parce que le bail est dépouillé de concurrence ; puis le conseil municipal sera influencé par ce fait que tous les adjudicataires sont des ayants droit.

Cette objection est insuffisante, l'allotissement est une œuvre moralisatrice autant qu'un calcul d'intérêt ; son produit pécuniaire sera peut-être faible, mais il aura souvent pour effet de retenir aux champs les ruraux : en 1848, les conseils généraux de l'Allier et de la Charente y voyaient un moyen de réagir contre l'attraction qu'exercent les centres populeux.

On objecte encore que le copartageant, sorti des conditions les plus diverses, dénué d'aptitudes agricoles, de capitaux, de matériel, ne donnera pas l'exploitation fructueuse de l'adjudicataire.

Cette objection est plus grave ; elle touche directement la mise en valeur. On ne se rend adjudicataire qu'en connaissance de cause et avec l'estimation d'un bénéfice à réaliser. Le copartageant *de droit* voudra — cela est à craindre — user de sa prérogative sans que ses forces le lui permettent.

Il n'en reste pas moins vrai que l'allotissement s'impose

neurs ordinaires, la commune n'est plus liée par les décrets impériaux. Le Conseil municipal arrête les conditions de la mise en ferme et rien ne s'oppose à ce que les biens amodiés soient divisés en autant de lots que la commune le juge conforme à ses intérêts.

quand la commune est très attachée à la jouissance en nature, ou si la population est sans travail, pourvu que la misère ne la mette pas hors d'état de tirer parti du capital qu'on lui confie.

Ces partages usufruitiers existent depuis longtemps dans plusieurs de nos départements, notamment le Puy-de-Dôme et surtout dans nos provinces perdues en 1871 : le Haut-Rhin, le Bas-Rhin, la Meurthe, la Moselle.

L'Angleterre les a également adoptés pour la mise en culture de ses communaux. M. Denison apprécie de la sorte les résultats obtenus (1) :

« Ce système favorise les bonnes habitudes ; il est normal et social à la fois. ... Un esprit d'émulation s'empare des paysans qui cherchent à se surpasser l'un l'autre dans la qualité et la quantité des produits. Si l'on attachait 40 à 50 verges de terre à chaque chaumière, dans les districts ruraux, on ferait cesser le paupérisme.

« La paroisse de Balmer, sur la frontière du comté d'Essex, était l'une des plus chargées de pauvres. Il y a quelque temps, on partagea des terres entre 73 familles, à raison de 40 verges par famille, et de 10 shellings (13 francs) de loyer par an. Cette paroisse présente aujourd'hui beaucoup d'aisance et la taxe des pauvres s'y est réduite...

« Les journaliers à lots sont bien supérieurs aux autres.. ils cessent de fréquenter le cabaret... Il est sans exem-

(1) Léon Faucher, *Etudes sur l'Angleterre*.

ple que le possesseur d'un lot ait été traduit devant le jury et je connais au contraire des cas remarquables d'amendement. »

L'auteur a peut-être exagéré la puissance moralisatrice de l'allotissement. On ne peut en espérer des effets surnaturels, tels que ceux attribués par les hommes de 1793 au partage des communaux. L'allotissement, non plus que le partage, n'est une panacée ; mais il a le très grand mérite d'avoir déjà fait ses preuves.

Dès la fin du XVIII^e siècle, l'allotissement fut appliqué aux marais communaux et aux terrains incultes. Nous étudierons deux documents de 1769 et 1779 qui marquèrent un progrès réel et dont l'examen pourrait encore aujourd'hui provoquer d'utiles réformes.

L'édit du roi (1), portant règlement pour le partage des communaux dans les Trois-Évêchés, fut donné à Marly en juin 1769 et enregistré au parlement le 6 juillet suivant.

ART. 1^{er}. — *Nous permettons*, dit l'article 1^{er}, à toutes les communautés qui le désirent, de partager entre tous les ménages existants, sans distinction des veuves et par portions égales (la part du seigneur prélevée), la totalité ou seulement partie des terres, prés, marais, landes ou friches, leur appartenant en commun.

ART. 2. — C'est donc une simple faculté. Qui prendra la décision ? Les habitants eux-mêmes et les 2/3 au moins. De plus, les oppositions devront figurer dans l'acte qui

(1) *Recueil d'Isambert*.

sera visé par le sieur intendant et le commissaire départi : ce serait aujourd'hui le préfet. La délibération sera reçue par acte notarié.

ART. 3. — Quelle est la nature de ce partage ? Nous l'avons classé dans les allotissements, parce qu'il ne transfère pas, en définitive, la propriété à l'individu. Mais la durée de la possession est indéfinie et les garanties si fermes qu'elle offre tous les avantages de la propriété...

« Les parts seront *indivisibles, inaliénables, et ne pourront être saisies par les créanciers des possesseurs*, mais seulement les fruits lesquels il sera loisible auxdits créanciers de se faire adjuger, sans néanmoins que la présente disposition puisse nuire en quoi que ce soit aux droits des seigneurs ou autres précédemment affectés sur lesdites communes, dans le cas que lesdits seigneurs n'auraient point opté de prendre leur tiers en essence (Droit de triage). » Indivisibles : on ne voulait pas que le lot communal donné au ménage, *au feu*, se subdivisât par le moyen des héritages : le partage par tête se fût substitué au partage ménager. Cet émiettement du sol était contraire au but de la loi (1). Inaliénables : on craignait les marchands de biens. D'ailleurs l'habitant, détenteur d'un lot, n'en est que dépositaire ; il faut noter ce point, c'est bien un partage de jouissance (2), le bien est donné à la famille ; sans

(1) « Le morcellement excessif est un mal qui se fait sentir pour les terres privées aussi bien que pour les terres communales à partages périodiques. » Bergsma, auteur de l'*Eindrésomé van het onderzoek naar der rechten van der inlander op den grond, op Java en Madoera*.

(2) Voir un arrêt fort intéressant du Conseil de préfecture du Pas-

doute il est héréditaire, mais nous verrons qu'on restreint l'hérédité à certaines personnes ; c'est qu'il n'a pas le même caractère que les autres éléments du patrimoine familial. Par suite, le détenteur n'eût pu valablement l'aliéner. L'édit a tenu cependant à en prohiber la vente de façon formelle.

ART. 5. — Les parts sont héréditaires, mais en ligne directe seulement ; c'est à titre de représentant du foyer que l'on vient à succession.

Les lots ne peuvent tomber en ligne collatérale (1). La lignée directe disparaissant, on les déclare vacants et sans maître ; et ils reviennent à la communauté morale, non pas en vertu du domaine éminent et vague que Sir William Harcourt invoquait en 1894 pour légitimer l'impôt successoral, mais par un retour naturel de la propriété à son propriétaire : il n'y a eu qu'un dessaisissement temporaire pour le mieux-être de tous.

de-Calais, du 18 septembre 1886, sur les marais en Artois, *Revue générale d'administration*, 1887, I, page 311.

Le droit que confèrent les Edits d'allotissement de 1769 et 1774 et les lettres de 1777 et l'arrêt de 1779 est un droit « *sui generis*, réel, immobilier, véritable démembrement du droit de propriété ; classé..... à côté de l'usufruit, de l'usage et de l'emphytéose,.. il ne saurait être complètement assimilé à aucun de ces droits.

« Dans le silence de l'arrêt de 1779.... on doit résoudre en appliquant les règles existant pour les droits similaires, c'est-à-dire l'usufruit, l'usage et l'emphytéose. »

Le Conseil arrête : les parts de marais communaux en Artois donnent droit à indemnité pour impense quand elles sont expropriées pour cause d'utilité publique.

(1) Toutefois les fruits de l'année appartiennent à la succession du défunt possesseur.

Que deviendront ces parts vacantes ?

Elles passeront aux plus anciens mariés des habitants non pourvus (1).

ART. 4.— Aucune personne *non domiciliée* ne peut jouir d'une part, et aucun habitant ne peut en posséder deux. Les parts qui deviendront surnuméraires seront, à la diligence des maires, louées dans la manière ordinaire au profit de la communauté, pour trois ans seulement.

Ce qui a fait admettre ici le bail triennal, malgré le désavantage qu'il présente pour la culture, c'est le désir de ne pas engager longtemps aux étrangers des parts qui, au moment du contrat, sont surnuméraires, mais peuvent, dans la suite, être jugées utiles par les ayants droit non pourvus. L'article 4 prévoit l'hypothèse où ces derniers réclameraient un lot (selon leur ancienneté d'établissement), au cours du bail triennal : l'année courante resterait au profit de la commune, et *les loyers des années suivantes seraient remis aux ayants droit par les fermiers.*

Il y a là un vice grave : les habitants auront une tendance à ne pas prendre le lot communal qui leur est offert ; et quand il sera loué, ils se présenteront, tel un propriétaire foncier, pour toucher une rente. A la fin des baux, il est vrai, le lot leur sera délivré ; mais l'Edit ne porte pas de sanction qui les contraigne à le tenir en culture.

(1) Le Conseil général de Saône-et-Loire demandait, en 1848, que l'on mit en réserve une partie des communaux, destinée à être répartie entre les habitants qui viendraient fixer leur domicile dans la commune, postérieurement à l'amodiation.

ART. 6. — Le détenteur défunt peut disposer de sa part par testament. Mais son droit est limité : il ne peut disposer qu'au profit d'un de ses enfants tenant ménage (à condition bien entendu qu'il ne détienne pas encore de lot).

La veuve conserve son usufruit.

Si le détenteur meurt *ab intestat*, la part entière et sans division aucune appartiendra à l'aîné des dits enfants établis (s'il ne possède pas encore de lot).

L'article 7 réglait les droits des seigneurs : ceux-ci pouvaient ou bien s'entendre à l'amiable, ou par la voie du sort, pour prélever le tiers dans les communes ayant demandé partage. Ils pouvaient conserver leurs droits en renonçant à ce triage.

Les communes partagées, dit l'article 8, jouiront de toutes les exemptions portées aux articles 5 et 6 de la déclaration du 13 août 1766, en faveur de ceux qui défrichent des terres incultes.

L'exposé des motifs déclare l'édit *perpétuel et irrévocable* et de fait, il est encore en vigueur.

Il en est de même de l'Edit de 1774 pour la Bourgogne, des lettres-patentes du 27 mars 1777 pour la Flandre, des arrêts du Conseil de 1799 pour l'Artois.

L'arrêt du Conseil du 9 mai 1773, pour les généralités d'Auch et de Pau, ordonne le partage de terres *indivises entre communes*.

L'Edit de janvier 1774 sur le partage des communaux en Bourgogne est calqué sur l'Edit de 1769 ; la forme seule varie et fort peu.

Les lettres-patentes de 1777 (1) ont pour but de transformer les tourbières de la Flandre wallonne (châtellenie de Lille, Douai et Orchies) en cultures particulières : elles *ordonnent* le partage. Les marais sont divisés en trois portions égales, dont l'une est tirée au sort par le seigneur (droit de triage) et les deux autres partagées entre les habitants.

Les lots sont calculés de telle sorte « que le produit en puisse être à peu près égal ».

Chaque ménage a droit à un lot et ne peut en posséder deux. Si deux portionnaires se marient ensemble, ils en abandonnent un à leur choix.

Les règles sont identiques à celles de 1769. Cependant l'article 12 fait une heureuse innovation :

« *Chaque ménager sera tenu de mettre en valeur sa portion, de la manière la plus convenable à son terrain, dès la première année que le délaissement lui en aura été fait ; et au cas qu'il ait laissé passer trois années sans l'avoir mise en culture ou même sans l'avoir entretenue, quoiqu'il en ait payé le cens, il en demeurera privé de plein droit et ladite portion sera assignée à un autre ménage qui n'en aurait pas ou affermée au profit de la communauté.* »

L'article 14 décide que l'allotissement sera onéreux ; c'est bien un simple partage de jouissance : chaque portionnaire paie une rente foncière, un cens en nature.

L'arrêt du Conseil réglementant le mode de transmission des parts de marais dans la province d'Artois, du

(1) *Archives nationales*, H. 704.

25 février 1779, réédite les règles de 1769 pour les Trois-Evêchés, de 1774 et 1777. Un arrêté du 9 fructidor an X le confirma. Puis le décret du 9 brumaire an XIII ayant décidé que les communautés qui n'auraient pas appliqué la loi de 1793 conserveraient la jouissance antérieure, il en résulte que ce régime spécial subsiste encore dans l'Artois(1).

Ce qui caractérise tous ces actes, c'est l'idée de *possession héréditaire*. Droit réel, immobilier, elle a de nombreux rapports avec l'usufruit.

On n'en est titulaire qu'à certaines conditions : la qualité de chef de maison, la nationalité française, le domicile dans la commune. Il est regrettable que l'attribution d'un lot n'entraîne pas pour l'habitant l'obligation de cultiver lui-même et le laisse libre de mettre sa part en location.

Le système de possession héréditaire est susceptible des plus heureux résultats. Il donne à l'habitant une jouissance de telle nature que son lot prendra pour lui la valeur d'une propriété complète. D'ailleurs que manque-t-il au détenteur ? le droit d'aliéner. On peut espérer qu'il n'en fera pas moins les avances utiles à une terre dont la jouissance viagère lui est assurée et qui passera à ses enfants.

On a parfois basé l'allotissement sur des délais de possession moins étendus. M. de Laveleye donne sur ce point de nombreux détails (2). Le partage en Ecosse a lieu tous les

(1) Le Conseil d'Etat l'a constaté le 5 juillet 1895 en décidant qu'aucune disposition n'autorise l'époux survivant à jouir de la portion ménagère attribuée à son conjoint prédécédé (quand le ménage n'aura pas encore été apportionné) en se prévalant du rang d'inscription de ce conjoint.

(2) Laveleye, *De la propriété collective dans les différents pays*.

20 ans à peu près ; dans la province de Léon, après 12 ans, chez les Basques le partage périodique se produit tous les 10 ans.

Le mir russe a été maintes fois étudié ; la répartition est possible tous les 3, 6, 9, 12 ou 15 ans ; on ne procède en général à l'allotissement qu'après 9 ou 12 années. De 1719 à 1872, Laveleye constate 10 partages.

La Suisse pratique aussi les partages, mais ils sont en général viagers.

Les lots sont répartis en catégories, les ayants droit les plus jeunes obtenant les lots des classes inférieures. A droit à un lot, l'individu majeur et qui possède l'« eignes Feuer » : c'est un stimulant au mariage.

Dans l'ancien droit germanique, le droit de jouissance sur l'allmend dépendait de la maison et se transmettait avec elle. Il se transmet aujourd'hui avec la qualité de chef de famille ; le plus souvent d'ailleurs, ces deux transmissions coïncident. De nos jours aux côtés de l'habitant domicilié, se sont élevés des rivaux : les « Beisassen », simples résidents (ouvriers agricoles, journaliers). De là sont nées des luttes entre les réformateurs radicaux et les conservateurs qui ont transigé et accordé quelques droits aux « Beisassen ».

Les Conseils généraux, nous l'avons vu, se montrèrent favorables en 1848 et 1863, au système d'allotissement.

Le Cantal, en 1848, demandait le partage de jouissance

pour 20 ans, à charge d'une redevance légère recouvrable par l'impôt. Le produit de cette redevance formerait deux parts : l'une pour la Caisse municipale, l'autre attribuée aux nouveau-venus indigents privés par le partage de la jouissance des communaux (le projet du gouvernement n'avait pas prévu cette éventualité). Au bout de 20 ans, nouveau partage auquel prendraient part les nouveau-venus à côté des anciens possesseurs.

La mise en valeur des communaux de la Côte-d'Or, tentée avec succès en 1839, avait eu le même point de départ.

Un règlement du Conseil général de la Côte-d'Or décida en 1839 que « tous les biens communaux qu'on peut mettre avantageusement en culture, devraient cesser d'être livrés à la vaine pâture.

« L'amodiation du quart de ces biens serait mise aux enchères avec concurrence et publicité.

« Quant aux trois autres quarts, s'il était possible d'en faire des lots en nombre suffisant, ils devaient être divisés à la manière des affouages, entre tous les chefs de famille ; ils pouvaient concourir ainsi à l'amodiation par une espèce de droit de préférence sur les étrangers ; sinon l'amodiation devait être mise aux enchères.

« Les baux étaient de 9 ans au moins et de 18 ans au plus.

« Chaque année le Conseil municipal déterminait la quotité de la contribution afférente à chaque lot. Le produit de cette contribution, et celui des baux faits par ad-

judication seraient versés à la caisse municipale, à l'acquit du budget. »

Les résultats furent inespérés. En 1845, le règlement s'appliquait dans 115 communes du département. 3.738 hectares étaient affermés, donnant un revenu de 149.000 fr. c'est-à-dire environ 40 francs par hectare.

En 1863, sur 724 communes, le Conseil général en notait 298 comme possédant des biens susceptibles d'amélioration, formant un ensemble de 5.000 hectares dont il estimait le profit à 2.800.000 francs ; il appuyait ce calcul sur les résultats obtenus par amodiation et allotissement dans certaines communes, celle de Vielvergne entre autres : 55 hectares y étaient « disposés » pour une dépense de 9.000 francs et donnaient un revenu annuel de 3.823 fr.

De pareils résultats avaient attiré l'attention des départements voisins : en 1848, le Doubs, la Haute-Saône, l'Aube s'inspirèrent de cet exemple dans leurs vœux.

Le règlement de la Côte d'Or servit de modèle à M. Huot (du Jura) pour une proposition à l'Assemblée nationale.

On peut lui reprocher ceci : les fermiers ne savent jamais à l'avance le montant de la contribution imposée à leurs lots. De plus, il fixe la part de l'amodiation et la restreint à un quart. Comme mesure spéciale à un département, c'est très admissible, mais on ne peut l'ériger en règle absolue : le Conseil général est assurément le juge le mieux informé.

Le projet de décret de 1848 laisse une part plus grande

à l'amodiation : on limite à la durée du premier bail — dont le délai varie de 12 à 24 ans (art. 8) — *le droit de préférence* accordé aux habitants de la commune ; après quoi le bien communal rentre dans le système des locations à enchères publiques.

L'article 9 accorde au précédent fermier un prélèvement sur le prix du nouveau bail, jusqu'à concurrence de moitié de l'augmentation annuelle obtenue par la commune comparativement au taux du premier fermage. C'est justice, car cette augmentation est due au premier fermier. « Mais, ajoute le projet, cette sorte de prime, promise comme encouragement au travail de mise en culture, cesserait à l'expiration du second bail, et la commune reprendrait alors la libre disposition de son bien dont la valeur se trouverait doublement accrue » (1).

Il y a là un système vraiment ingénieux. Les droits et charges de chacun seraient délimités à l'avance, et la bonification du sol ne coûterait à la commune qu'un léger sacrifice sur le prix du fermage.

L'allotissement a fourni en France des exemples plus récents et qui prouvent encore en sa faveur. C'est ainsi que M. Flour de Saint-Genis, dans une communication au Congrès des Sociétés savantes de 1896, donne d'utiles

(1) Le Conseil général du Tarn demandait en 1848 que l'on établisse le *bail à domaine congéable* sous la réserve de former avec une partie de revenus annuels, une *caisse d'amortissement destinée à fournir aux communes les moyens de rembourser au fermier, à l'expiration du bail, la plus-value de la propriété engagée*.

renseignements sur la Bourgogne. La commune de Vic-de-Chassenay, sur 2646 hectares, comprend cent hectares de communaux. Les parcelles sont réparties en 206 lots. Environ un quart, dans des conditions défavorables pour la culture, est resté affecté au libre parcours. Toutes les autres propriétés communales sont alloties et tirées au sort entre les chefs de famille des différents hameaux, domiciliés d'un an, et cultivant eux-mêmes. Les lots sont aménagés de façon qu'il en reste toujours deux ou trois à la disposition des feux nouveaux.

La location est faite pour quinze ans, sous forme d'acensement, afin de permettre à l'exploitant de profiter de la culture et de l'engrais, afin de l'encourager à soigner sa part de biens communs (le délai n'est pas suffisant pour que ce résultat soit pleinement atteint). La location a lieu sans enchères, sur tarif établi par le Conseil municipal, approuvé par le préfet (qui ne fait jamais d'observations, dit M. Flour de Saint-Genis) par voie de tirage au sort.

Les lots réservés pour les nouveaux feux, le cas échéant, sont amodiés aux enchères pour 3, 6 ou 9 ans.

On a adopté un tarif très réduit, calculé à $\frac{1}{6}$ du revenu locatif normal ; au village de Chassenay où les lots sont de 30 ares, la redevance est de 3 fr. 68 et le produit total des communaux s'est réparti en 1895 de la façon suivante :

Terres louées ou alloties	1580 fr.
Taxe de pâturage.	30 »
Droit de chasse (à un syndicat d'habitants).	50 »

Depuis 1790, la commune de Vic-de-Chassenay a *vendu* à des habitants du pays environ 68 hectares de communaux dans les plus mauvais fonds. Ces ventes ont produit à peu près 100.000 francs par petites parcelles à 15 ou 20 francs l'are.

On calcule un bénéfice annuel de 7.000 à 8.000 francs, qui représente les $\frac{4}{5}$ de l'impôt foncier. Les charges de la commune s'allègent d'autant.

La population s'est ressentie, paraît-il, de cette heureuse influence, et l'émigration vers les villes aurait diminué.

Ainsi les partages usufruitiers du XVIII^e siècle sont encore en faveur. Cependant, les allotissements demandés ou réalisés depuis 1848, en diffèrent sur un point essentiel : la durée de jouissance.

La moyenne est de 15 à 20 ans ; 25 ans est un maximum. On voit, dans les décisions ministérielles (1), que l'administration supérieure exige en général que l'attribution des lots soit limitée à 15 ou 18 ans.

C'est insuffisant. Il est dangereux, sauf les cas de nécessité absolue et sous quelques réserves, de transférer

(1) *Bulletin du Ministère de l'Intérieur*, 1857, p. 24.

La jurisprudence ajoute que « les conseils municipaux ayant l'initiative de toutes les mesures relatives à la gestion des biens communaux, le préfet ne saurait réduire *d'office* la durée de la concession. Il est nécessaire avant tout que cette réduction soit votée par le Conseil municipal. En pareille matière, l'administration supérieure doit se borner à approuver les projets qui lui paraissent conformes aux principes ou à refuser sa sanction à ceux qui présenteraient quelque irrégularité. »

au communiste la propriété d'une parcelle. Mais si l'on veut qu'il fasse pour la terre les sacrifices d' « un bon père de famille » il faut lui donner l'illusion de cette propriété. L'emphytéose et les baux à longue durée seraient d'un meilleur effet. Mais ils fixent un terme, une date où le détenteur sait que la terre lui sera retirée, à lui ou à ses enfants ; cette échéance marque la précarité de sa possession.

Les baux encouragés par les Edits de 1769 et 1774 étaient plus habiles. Ils déclaraient inaliénable, insaisissable un bien qui ne pouvait être aliéné ni saisi valablement par les créanciers du communiste, puisqu'il était simple détenteur. Cette déclaration pouvait cependant avoir quelque intérêt.

Au cas où la commune elle-même était créancière du communiste : elle ne pouvait reprendre le bien et il était d'ailleurs conforme à son intérêt de laisser au possesseur malheureux le moyen de salut que lui offrait la culture de son lot.

Au cas où des créanciers de la commune auraient été porteurs de titres exécutoires, il semble qu'ils ne pouvaient faire saisir le bien communal entre les mains du détenteur (1).

(1) *A fortiori*, la commune ne peut vendre pour le seul motif de se procurer de l'argent.

« La prohibition de vendre a constamment été interprétée en ce sens que non seulement les portionnaires ne pouvaient disposer de leur droit, mais encore que la commune est incapable d'aliéner le sort de la part de marais, même avec toutes les formalités légales ;

« Un arrêt de la Cour de Douai du 15 juillet 1885 a décidé que la

Mais les deux édits donnaient surtout l'hérédité du bien qui renforce l'idée de possession et lui donne la pérennité. C'est là qu'il faut chercher le stimulant au travail.

L'inaliénabilité, l'insaisissabilité, utiles dans les simples partages de jouissance, sont indispensables dans un autre mode de partage : le partage de propriété. Nous verrons quel intérêt présente alors une protection analogue à celle organisée par les lois de homestead.

commune est sans droit ni qualité pour aliéner soit à titre de vente, soit même à titre d'échange, des terrains constitués à l'état de portions ménagères, et qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter à ce que l'échange aurait été autorisé et approuvé par l'autorité administrative.»

(Conseil de préfecture du Pas-de-Calais, 18 septembre 1886.)

CHAPITRE IV

ALIÉNATION.

La mise en valeur par amodiation ou allotissement a parfois été considérée comme une complication inutile de l'administration municipale.

Pourquoi ne pas simplifier le système de la propriété communale, en lui assurant le même revenu, par sa transformation en un capital mobilier équivalent ?

C'est ainsi que l'on a présenté l'*aliénation générale* comme une amélioration de cette propriété.

C'est là une utopie dont la mise en œuvre n'a jamais eu, par bonheur, à prouver l'inanité ; et l'extrême simplicité du système peut seule expliquer une conception aussi superficielle.

On aliénerait toutes les terres vaines, sauf les parcelles indispensables au rare bétail des indigents, soit aux habitants eux-mêmes, soit à des non-communistes et le produit de cette aliénation serait versé au budget sous forme de rentes sur l'Etat : la commune deviendrait créancière de l'Etat et n'aurait, pour toutes peines, qu'à présenter des coupons au Trésor. Puis, elle affecterait aux dépenses de son choix ces revenus facilement acquis.

La vente n'est alors, dit-on, qu'une manière de perpé-

tuer sous une autre forme le patrimoine des générations futures : de propriétaire on devient rentier, le fonds immobilier se transforme en fortune de portefeuille. Selon le vœu du Conseil général des Côtes-du-Nord en 1846, « ne vaut-il pas mieux avoir un capital sans embarras de gestion, sans surveillance, sans possibilité de procès ? »

L'expérience a été faite, et elle est peu encourageante. Elle a porté sur une autre partie du domaine communal, les patrimoniaux, mais les conséquences n'en sont pas moins significatives. L'aliénation de 1813 ne fut pas un acte de tutelle, mais un acte politique, et les communes lésées n'y virent qu'un expédient financier et une atteinte à leurs droits.

La mesure de 1813, dans un petit nombre de départements, où l'aliénation était nécessaire, fut bien accueillie (Conseil général de la Marne). Mais ériger la vente en système uniformément applicable, c'était faire violence au principe de relativité qui domine la matière.

Le placement de la fortune communale en rentes sera plus commode ; peut-on dire qu'il soit aussi profitable et aussi sûr ?

« Le revenu des communes », dit le Conseil général de l'Orne, « est momentanément accru ; mais outre que le placement les expose à toutes les chances de hausse et de baisse de la rente, il leur fait perdre encore le bénéfice de l'augmentation progressive de la propriété territoriale, dont le prix doit nécessairement s'élever en raison même de la dépréciation constante des valeurs métalliques. »

Cette appréciation s'est justifiée jusqu'en 1880-1882 ; depuis cette époque, la propriété foncière subit une crise dont la fin ne se prévoit pas encore.

L'aliénation générale est-elle avantageuse pour l'Etat ?

Le Conseil général du Bas-Rhin répondait en 1843 : « On a signalé déjà plusieurs fois les dangers qui résultent du chiffre toujours croissant de la dette flottante et consolidée : si l'on mobilise la fortune des communes, on fait un pas de plus dans cette voie (1). La propriété immobilière a toujours été considérée comme une réserve. Les communes ont une existence qui leur est propre ; elles ne forment pas, comme les départements, une partie géométrique du sol : leur appliquer les principes par lesquels on a détruit l'ancienne division provinciale ne serait justifié en rien ; la puissante centralisation administrative finirait par se trouver seule en face du fractionnement des intérêts individuels. »

C'est bien ce qu'avait voulu la législation révolutionnaire.

Si l'aliénation générale ne peut raisonnablement figurer au nombre des modes de mise en valeur, il n'en est pas

(1) La même objection a fait naître les projets de réforme des Caisse d'Epargne (Proposition de M. Rostand, de Marseille, rapport de M. Aynard).

C'est également la crainte de fausser le cours de la rente et d'accroître la dette qui a fait repousser le système de la capitalisation dans la loi allemande sur les accidents du travail.

de même de l'*aliénation partielle* ; on y aura nécessairement recours pour tous les immeubles dont l'exploitation est impossible et qui ne sont d'aucun usage pour la commune ; ainsi, les enclaves de terrains (presque toujours mauvais) excédant la largeur des chemins vicinaux et ruraux. Ces propriétés sont improductives ; la commune paye en pure perte les impôts dont elles sont l'objet : l'aliénation est le meilleur remède à la basse qualité des terres.

C'est ainsi que les communes de Gironde sont parvenues, vers 1855, grâce à l'impulsion de M. de Mentque, préfet de ce département, à livrer à la culture plus de 12.000 hectares de landes. M. Ferrand remarque (1) que ces aliénations ne furent autorisées qu'à condition de replacer le dixième de l'intérêt annuel des sommes qu'elles avaient produites. Cette capitalisation obvie à la dépréciation du signe monétaire et compense l'avantage résultant de l'accroissement progressif de valeur qu'acquièrent généralement les immeubles (2).

Notons aussi l'avis de nombreux administrateurs sur les forêts et futaies : elles ne peuvent, disent-ils, à raison de la nécessité de leur conservation, être cédées à des parti-

(1) Joseph Ferrand, *op. cit.*

(2) Conseil général de l'Ardèche, 1848.

« L'aliénation est utile dans le cas de terres vaines et vagues non susceptibles d'être reboisées.

« L'aliénation pourrait en être, moyennant un capital ou une redevance, toujours rachetable, mais à condition que l'habitant acquéreur ne deviendra propriétaire qu'après avoir joui pendant 10 ans, sans interruption, par lui ou par les siens. »

culiers, et gagneraient à être réunies au domaine de l'État, moyennant une indemnité équitable. Il est difficile d'admettre cette observation, à moins de spécifier le maintien des droits d'usage des communistes sur les forêts cédées.

La commune ne doit avoir recours à l'aliénation pour payer ses dettes que dans des cas exceptionnels. Elle peut y être contrainte par décret du Président de la République sur la demande de tout créancier porteur de titre exécutoire (L. 1884, art. 110). Les créanciers n'ont pas, il est vrai, à désigner certains biens. La loi a entendu laisser à l'administration la faculté de choisir ceux dont l'aliénation lui paraît présenter le moins d'inconvénient.

L'aliénation d'un bien communal est soumise aux formalités prescrites par l'arrêté du 7 germinal an IX et l'avis du Conseil d'État du 3 septembre 1811.

La délibération portant aliénation (ou échange) d'une propriété communale ne devient exécutoire qu'après approbation de l'autorité supérieure (le préfet) (L. 1884, art. 68, § 2).

La vente aura lieu aux enchères ou de gré à gré.

Le prix en sera versé au budget extraordinaire (L. 1884, art. 134).

M. Aucoc estime que les aliénations, de 1852 à 1862, se sont annuellement élevées à 3 ou 4000 hectares, et de 1870 à 1877 à 10.000. Cette moyenne s'est accentuée dans les

pays où les communaux appartiennent à des sections : la statistique donne une diminution très forte dans la Creuse de 1860 à 1877 et, selon M. Juillet St-Lager, qui fut secrétaire général de ce département, « ces chiffres indiquent formellement que les populations sont gagnées à l'idée d'acquérir et de transformer ces bruyères aussi pittoresques que stériles ».

Nous avons vu que, dans les pays sectionnaires, la jouissance du communal est extrêmement compliquée, à raison de droits multiples : c'est pour eux surtout que l'aliénation peut être utile, et c'est leur intérêt qu'on a généralement fait valoir pour justifier le partage de propriété.

Une monographie fort intéressante a été faite pour *le canton d'Eygurande*, dans la Corrèze (1), en 1893.

Le canton d'Eygurande possédait, avant 1862, une superficie totale de 19.226 hectares, dont 6.600 étaient communaux et appartenaient à des sections.

En 1893 près de 2.000 hectares avaient été vendus aux sectionnaires ; c'était une forme spéciale de la vente : le partage à titre onéreux.

La commune d'Eygurande s'occupa la première de l'aliénation de ses communaux.

En 1860, elle ne possédait ni prétoire de la justice de paix, ni salle de mairie, ni maison d'école. Tous ces services étaient installés dans des locaux étroits, quelques-

(1) La Corrèze a plus de 200 sections.

Le canton d'Eygurande, par le Dr Longy, maire de cette localité.

uns même dans des auberges. Le centime communal était de 43 francs.

C'est dans ces conditions que le conseil municipal décida de vendre, dans toutes les sections, 250 hectares de communaux pour en affecter le prix à la construction de ses bâtiments municipaux.

La mesure était nouvelle ; beaucoup la considérèrent comme une spoliation ; l'opposition fut vive, surtout de la part de quelques grands propriétaires qui protestaient contre l'égalité des lots. Deux sections se pourvurent même, inutilement, devant le Conseil d'État.

Le Conseil municipal persista dans sa décision et les ventes eurent lieu en février 1864.

Cinq ans plus tard, les bâtiments étaient construits, les communaux cultivés. Un propriétaire d'Eygurande afferma la première année son lot pour 17 francs ; en 1893, son lot lui donnait, depuis vingt ans, un revenu net de 170 francs. Certains lots achetés 250 francs ont été vendus, après mise en culture, jusqu'à 3.600 francs.

Depuis lors, les avantages de l'aliénation sont si bien appréciés dans ce pays de section, que plusieurs villages de la commune d'Eygurande ont demandé et obtenu l'autorisation de partager et d'acheter le reste de leurs communaux. Tout en augmentant la valeur de leur sol, ils ont pu construire des maisons d'école, réparer leur église et améliorer leurs chemins.

1893. — Etat des communaux de sections vendus dans la commune d'Eygurande depuis 1862.

SUPERFICIE de la commune	NOM de la section	DATE de vente	SUPERFICIE VENDUE	TOTAL	Superf. des communaux	
					en 1862	en 1893
3.427 ^h 06	Toutes les sec- tions	1864	250 ^h »	481 ^h 7404	1.176 ^h 3462	694 ^h 6058
	Moncheny	1881	21 2610			
	Espagne	1882	75 0560			
	La Bourgade ...	1884	49 4333			
	Le Dreuille	1886	19 3775			
	Le Bourg	1886	45 6126			
	Les Verges	1891	21 »			

CHAPITRE V

DE L'APPLICATION DES REVENUS EN ARGENT PROVENANT DES COMMUNAUX.

Les communes et les sections auront-elles les mêmes droits ? la question fut discutée surtout en 1863, 1864.

M. Caffin (1) refusait tout droit aux sections, voulait que la caisse communale profitât seule des sommes que produisaient la vente, l'amodiation ou le partage ; il étayait son opinion sur le droit romain et la féodalité, sur les décisions de Louis XIV et celles des auteurs anciens, invoquait la loi de 1837. Or, M. Aucoc reconnaissait avec lui que, d'après cette loi, les ressources mobilières qui appartiennent à une commune ou à une section, passent, au moment de sa réunion, dans le budget de la commune nouvelle, au profit de la généralité de ses habitants. Mais il ajoutait que l'article 5, qui conserve aux habitants la jouissance des biens dont les fruits étaient perçus en nature, n'accordait à la commune que les rentes et capitaux *existant* et les revenus des biens *afferchés au moment de la réunion*.

La loi de 1884 n'a pas modifié sur ce point la loi de 1837 : son article 7 en reproduit les principales dispositions.

(1) Caffin. V. *Bibliographie*.

L'opinion de M. Aucoc paraît préférable. On a remarqué que la loi de 1860 ne contenait aucune disposition réglant l'emploi du produit de l'amodiation ou de la vente des communaux sectionnaires. C'est que la jurisprudence de l'administration et celle du Conseil d'État ont établi, au contentieux, que ces ressources substituées à la jouissance en nature, doivent tourner exclusivement au profit des sections ; et la commission du corps législatif en 1863, aussi bien que le Président du Conseil d'État, parlant au nom du gouvernement, seront référés à cette jurisprudence. Le produit doit donc être dans ce cas affecté aux besoins propres des sections.

Quelle destination donnera-t-on au produit (attribué à la commune ou à la section) ?

La loi de 1884 (art. 140) permet au Conseil municipal d'imposer une redevance ou cotisation pour la jouissance du communal. En peuvent être tenus les titulaires de lots, ou (si le bien reste en jouissance commune) ceux qui ont effectivement conduit leurs bestiaux au pâturage, même s'ils n'ont pas déclaré formellement leur intention de faire paître (1).

C'est une pensée très sage qui avait conservé aux pauvres dans le projet de 1848, à titre de fermiers, des avantages équivalents à ceux dont ils jouissaient comme usagers communistes. Mais il arrive, à cause de son indigence même, que le pauvre ne peut devenir fermier. Il arrive

(1) Conseil d'État, 19 mars 1880.

aussi que le bien doit être aliéné. Dès lors, le prix de ferme ou de vente représente — au moins pour partie — l'ancien droit de jouissance du pauvre. On pourrait souhaiter qu'une part en fût distraite pour les secours communaux, tandis que le reste viendrait à la décharge des contribuables et rendrait moins fréquent et moins onéreux le recours aux impositions extraordinaires.

Tel a été l'avis de plusieurs conseils généraux, dans le Nord en 1843, l'Eure-et-Loir en 1843. En 1848, le Cantal demandait que le produit des lotissements fût divisé en deux fractions : l'une à la caisse municipale pour les frais généraux ; l'autre attribuée aux nouveau-venus indigents qui n'auraient pu profiter du partage : après vingt ans, un nouveau partage aurait lieu dont ils profiteraient.

Le Gers, en 1848, prévoyait le cas où l'indigent ne peut prendre part au lotissement de jouissance ; il demandait que le tiers des fermages fût réservé aux bureaux de bienfaisance, à titre de compensation du droit de parcours que les pauvres perdaient.

Enfin, le Conseil général de la Seine-Inférieure, en 1886, fixait au quart net du prix des baux la part de la caisse de secours.

Si une loi intervenait en la matière si complexe des communaux, il serait désirable non qu'elle fixât une quotité immuable, mais qu'elle posât le principe d'indemnité aux pauvres, rappelant ainsi qu'à l'origine des donations territoriales, la pauvreté était la condition commune des habitants.

CHAPITRE VI

PARTAGE DE PROPRIÉTÉ.

La mise en valeur des communaux au moyen de leur démembrement a été l'objet d'ardentes discussions et de sévères critiques.

Il ne s'agit plus ici de l'allotissement de jouissance, mais du partage de propriété, définitif. Son discrédit vient, non pas de sa valeur intrinsèque qui est parfois réelle, mais de ce fait qu'on a vu en lui une panacée : ce fut la cause du son échec à la fin du siècle dernier.

Il y a lieu de distinguer selon la nature du partage.

1° Le partage de propriété, à titre onéreux, est autorisé (1). C'est une vente, à laquelle ne prendront part que

(1) Conseil d'Etat, 18 mai 1838 (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat R.*, VIII, 264).

Ces ventes restreintes doivent obtenir, comme les aliénations, l'approbation du préfet.

Le bien communal est alloti entre les chefs de famille.

Conseil d'Etat, 4 août 1864, *Recueil des arrêts*, Série 2, XXXIV, 723, M. Aucoc, rapporteur. Si les partages de communaux de la loi de 1793 sont interdits, aucune loi ne détermine la forme à suivre pour l'aliénation de ces mêmes biens, ni ne s'oppose à ce qu'ils soient aliénés par voie de concession à titre onéreux, au profit de ceux qui ont le droit d'en jouir.

On évite ainsi d'apporter un changement trop brusque aux habitudes

les véritables intéressés : les habitants ayant droit à la jouissance du communal. Ce n'est donc pas une vente douée de concurrence et de publicité.

2° Mais le partage gratuit est interdit, et dès lors la jurisprudence pouvait craindre des partages fictivement onéreux. La pratique, nous le verrons, a confirmé ses craintes, et les tribunaux ont toujours annulé les partages qui paraissaient n'avoir été conclus que *nummo uno* (1).

locales.

Le dernier état de la jurisprudence est une décision du ministre de l'intérieur de 1870.

Un conseil municipal avait voté, au profit des habitants ayant droit à la jouissance, l'aliénation (sous forme de partage à titre onéreux) d'une partie des biens communaux, décidant que le prix serait fixé ultérieurement sans pouvoir dépasser 40,000 francs.

Le préfet avait annulé cette délibération.

1° Parce qu'il y avait partage, interdit selon lui.

2° Parce que le Conseil municipal avait limité le prix. Le ministre de l'Intérieur reconnut que l'arrêté préfectoral était entaché d'excès de pouvoir : le Conseil municipal n'excède pas ses droits, si toutefois la concession à titre onéreux a été précédée d'une enquête et d'une expertise (Circulaire du 5 mai 1852). S'il ressort de l'expertise que le prix fixé par le Conseil municipal, sans être absolument exact, est assez élevé pour donner à l'opération le caractère d'une vraie vente, le préfet n'aurait pas de motifs suffisants pour refuser l'autorisation demandée. Il devrait la refuser dans le cas contraire, mais en se bornant à ne pas approuver la décision du Conseil municipal.

(*Journal des communes*, XLI, p. 172.)

(1) Le partage gratuit est-il possible en Algérie ? Il existe une réserve dans la loi de 1884, art. 164 : « La présente loi est applicable, sous réserve des dispositions en vigueur concernant la constitution de la propriété communale, les formes et conditions des partages. »

On peut le soutenir ; mais, dans la pratique, on n'autorise comme en France continentale, que le partage à titre onéreux.

(Morgand, *Commentaire de la loi municipale*, de 1884, II, 531.)

Pourquoi repousse-t-on le partage à titre gratuit des communaux ?

En droit, il ne se justifie point. C'est là un lieu commun fréquemment développé. L'être moral, qui se perpétue, ne trouve dans chaque individu qu'un représentant temporaire. « Une communauté même laïque, dit Domat, n'a point le droit d'engager ses fonds, soit qu'elle s'oblige ou non, en corps, représentée par son syndic, car les biens appartiennent à ceux qui, par la suite, composeront la communauté. »

Henrion de Pansey résume l'idée sous une forme plus vive : « les biens communaux sont grevés d'une substitution perpétuelle. »

L'objection juridique est très forte : on n'hérite pas d'une personne vivante ; avant de déclarer ouverte au profit des habitants la succession des communes, il faudrait que celles-ci eussent cessé d'exister.

Puis l'extension de ce droit de partage une fois reconnu, donnerait des conséquences graves ; selon la remarque du Conseil général du Gard, en 1837 : « il ne serait pas plus rationnel de partager les biens communaux entre les habitants d'une commune, que de partager le domaine de l'État entre tous les habitants de la France. »

L'argument juridique est inattaquable. Mais on peut se demander si la rigueur des principes doit toujours être maintenue dans la pratique. Ne peut-il arriver que des partages même gratuits soient nécessaires ? par exemple si le communal stérile, délabré doit en donner un profit trop

mince pour que l'on consente à ajouter aux frais de culture le prix de l'amodiation ou du partage onéreux ?

Dans certains départements, l'intérêt évident des populations a fait écarter la rigueur des principes.

Il ne s'agit pas ici d'une sorte de partage de *propriétés privées possédées par indivis*, que l'on a confondu à tort avec les partages de communaux. Le Conseil général de la Haute-Vienne le faisait remarquer en 1846. « Ces communaux, loin d'avoir le caractère de promiscuité perpétuelle, ne sont que des propriétés indivises dont le droit commun suffirait à autoriser le partage sur la demande des intéressés, si de fausses idées nées de la confusion des choses ne prévalaient sur la vérité des faits. »

Dans la Haute-Vienne, l'initiative privée réagit contre cette communauté d'un genre spécial, et l'on procède à leur partage, ce qui est fort rationnel. Mais on va souvent plus loin : on confond — inconsciemment ? — le faux et le vrai communal dont le partage est universellement désiré et on les soumet (l'un comme l'autre) à une même opération, ici légitime, là contraire aux principes impuissants contre la force des choses.

Le mouvement est au partage, très nettement dessiné, très hostile à la propriété commune et stérile (1). Pour y aboutir et pour qu'il soit gratuit, on a recours à des moyens détournés : parfois on tente une sorte de partage succes-

(1) Cependant la section du Peyrat est hostile au partage. C'est qu'elle est située en terrains montueux, cas rare dans le département.

soral. Actuellement on se sert de préférence du système de la vente par lots désignés et offerts : c'est un morcellement analogue à celui qu'encouragent en Angleterre les lois de Small-holdings et d'allotissements. Parfois (1), on s'entend dans les villages pour se partager matériellement le terrain, on le répartit en lots au moyen de piquets ou de bornes, et les paysans s'engagent par les serments les plus absolus à les respecter scrupuleusement : malheur à qui violerait cette promesse ! Le partage s'effectue et les paysans ont en main une propriété de fait, sans base juridique et par suite inaliénable. La prescription ne pourra s'opérer.

Cette nécessité de conserver le bien serait excellente si elle ne résultait d'une fausse situation. Mais la propriété factice qui se crée ainsi n'offre à son titulaire qu'une jouissance incertaine ; elle n'est inspirée que d'une volonté particulière impuissante à la créer : le mauvais vouloir d'un seul peut la réduire à néant.

En fait, elle rend de grands services et améliore le communal, et son utilité impose silence à la pure théorie juridique.

C'est là qu'une législation devrait autoriser, légitimer le fait. Ces partages, interdits, sans garanties suffisantes, peuvent nuire dans certaines circonstances à l'intérêt public et aux règles de l'équité : ils les serviraient au contraire sans restriction s'ils avaient pour eux l'autorité du droit.

(1) Section de La Barre.

En 1863, 1864, les Conseils généraux des pays sectionnaires demandèrent le partage.

Celui de la Haute-Vienne demanda le partage *gratuit* entre les habitants des sections.

C'était contraire aux intentions du ministre qui avait spécifié en tête de son questionnaire « qu'il ne pouvait être proposé de partage gratuit ou à vil prix ». C'est d'autant plus remarquable que, d'après un rapport au Conseil général de la Haute-Vienne en 1857, « sur 19.727 hectares communaux, on en compte 19.712 appartenant à 1808 sections de communes ; 15 hectares seulement appartiennent aux communes » (Procès-verbaux des séances pour l'année 1857). C'était donc une opération considérable qui englobait tout le département. « La Haute-Vienne, disait le Conseil général, n'a pas des sections assez riches, ni suffisamment organisées pour amodier ou partager à titre onéreux. »

Ce vœu était exceptionnel.

D'autres départements demandaient le partage : l'Aveyron, le Cantal, la Corrèze, la Creuse, l'Indre, la Loire, la Lozère, le Puy-de-Dôme, la Vendée, la Haute-Vienne, la Haute-Loire, qui comptaient ensemble 438,624 hectares de terres incultes, c'est-à-dire la sixième partie des terrains visés par la loi de 1860.

Sur quelles bases pouvait-on établir la répartition ?

Divers systèmes sont applicables.

Le *partage par tête* : aucun département ne l'admet après la malheureuse expérience de 1793.

On peut aussi attribuer à chaque propriétaire une *part proportionnelle à l'étendue de son domaine*.

En 1863, le Cantal demandait le partage facultatif établi en raison de la contribution foncière de chacun des ayants droit et du nombre de membres de sa famille, moyennant une redevance perpétuelle fixée sur le tiers au plus et le dixième au moins de la valeur réelle. Le danger du système est de donner une prime aux plus riches propriétaires.

Les Conseils généraux préconisent en général le *partage par feux* (1), en honneur à la fin du XVIII^e siècle et consacré par le Conseil d'État en 1805, 1807, 1808, par le décret du 6 juin 1811.

L'administration s'est ralliée à ce mode pour les partages à titre onéreux, sauf dans les Landes où l'on a fait jouer la contribution foncière afin d'éviter l'attribution

(1) Le Conseil général de la Creuse demande le partage par feux obligatoire pour tous, avec une soulte variant du tiers au dixième de la valeur du lot, dont le produit serait placé en rentes sur l'État *au profit des communes*. Ainsi le bénéfice ne serait plus réservé à la section seule ; ne seraient admis au partage que les propriétaires. On écarte les commerçants, les ouvriers non propriétaires, les pauvres : c'est faire la part trop large à la fortune acquise.

Chaque lot devait avoir au moins 30 ares ; au-dessous de cette étendue, on procédait à une licitation.

La Corrèze demandait que le partage des biens sectionnaires fût obligatoire si l'on pouvait répartir en lots suffisamment étendus. Sinon, le partage ne devait être que facultatif.

Il s'effectuait entre tous les habitants propriétaires ou fermiers, moyennant un quart de la valeur des biens payable par annuités en 40 ans.

Le prix était versé *au profit de la commune*.

des lots à des habitants qui n'auraient pas eu le capital nécessaire à la mise en valeur.

M. du Miral en 1860, critiquait le partage par feux. « Il ne tient compte ni de la différence des droits, ni de celle des besoins ; il suppose les uns et les autres égaux ; il accorde une même surface au feu qui ne renferme qu'un seul individu et à la famille de dix personnes ; c'est l'uniformité la plus aveugle, la moins équitable (1). » Il proposait un système où l'on fixait le lot, tant en raison de la *contribution foncière* payée par l'ayant droit pour les biens qu'il possédait dans la section, que du *nombre des membres de sa famille domiciliés* avec lui dans cette section. C'est le système adopté par le Cantal en 1863 : le rôle joué par la contribution foncière est un vestige du droit romain et des anciennes coutumes.

Le partage « au marc le franc » adopté en Bretagne et dans les Landes a le tort, dit M. du Miral, « non de méconnaître les droits, mais d'en dépasser la juste mesure en convertissant en pleine propriété pour le tout, une simple jouissance de valeur fort inférieure et de ne pas permettre l'amélioration de la condition des habitants les moins riches (conseillée par l'humanité et l'intérêt politique) précisément parce qu'il apporte à la condition de ceux qui le sont le plus une amélioration exagérée ».

(1) Le partage par feux se comprend surtout en matière de produits forestiers. Car, en fait, les besoins des différents feux ne sont pas sensiblement inégaux.

M. du Miral le repoussait pour les pâtures « qui, disait-il, étaient inégalement jouies dans la proportion très variable du bétail possédé » C'est bien là qu'était l'abus.

Après examen, la commission de la loi de 1860 adopta le projet suivant :

ART. 1^{er}. — « Lorsqu'il n'y a pas de meilleur moyen de mise en valeur, le partage peut être ordonné sur la demande des intéressés ; il se fait administrativement entre les ayants droit, sur la double base de la contribution foncière et du nombre des membres de la famille (1) par moitié pour chaque base. »

ART. 2. — « Les lots... appartiennent en propre au chef de famille (2).

Chaque part peut être grevée... même alors que les biens appartiennent privativement à des sections, de redevances annuelles, temporaires ou perpétuelles, *au profit de la caisse communale*. »

ART. 3. — « N'est admissible au partage que le propriétaire ayant feu dans la commune ou la section ; s'il n'est pas domicilié, il ne prend part qu'en proportion de sa contribution foncière. »

Ainsi le propriétaire forain est admis. Mais si les terres qu'il possède sont confiées à plusieurs fermiers, son droit

(1) Ceux qui ont même ménage et domicile, à l'exception des serviteurs et autres valariés. Ces derniers n'ont la jouissance qu'indirectement, pour autrui, et en les déclarant admissibles au partage, on diminuerait le droit de ceux qu'ils représentent.

(2) A quel moment la propriété serait-elle acquise à l'habitant ?

Le partage *consommé* est seul attributif de la propriété. Dès lors les héritiers de l'habitant décédé postérieurement à l'acte autorisant le partage, mais avant le tirage au sort des lots, n'ont pas droit au partage du chef de leur auteur soumissionnaire d'un des lots, quand ils n'habitent pas eux-mêmes la commune ou la section.

ne sera pas cependant mesuré par le nombre de leurs feux, car on favoriserait l'absorption des biens communaux par les grands propriétaires ; le nombre de lots augmentera avec l'impôt foncier, mais ne pourra dépasser une limite fixée par la loi : 3 ou 4 lots.

De la sorte, on rattachera, suivant le dicton des pays sectionnaires, les terres *froides* aux terres *chaudes* (cultivées), pour la grande amélioration de celles-là. L'allotissement proportionnel à la contribution foncière donnera satisfaction à la grande propriété ; mais cette proportion sera limitée, car l'intérêt du petit propriétaire *résidant* doit être mis au premier rang. L'habitant doit profiter de la double base de contribution et de famille.

Le projet de la commission, transmis au Conseil d'Etat, ne fut pas adopté.

La question d'*aptitude personnelle au partage* a soulevé des difficultés. Deux jurisprudences se sont manifestées.

Les tribunaux civils décident que le partage aura lieu par feu vif et fumant, avec attribution du lot revenant à ce feu, non pas à celui qui l'entretient, mais *au propriétaire de la cheminée*. Si on ne limite pas ce droit, le grand propriétaire pourra, nous l'avons vu, accaparer une part excessive du communal.

Les tribunaux administratifs attribuent au contraire le droit de participation à *tout habitant ayant un ménage distinct* et séparé.

Jusqu'en 1850, la Cour de cassation soutenait la compétence des tribunaux civils : il y avait là, disait-elle, une question de propriété (1).

Le Conseil d'Etat préconisait la compétence du Conseil de préfecture (2).

En 1850, le Tribunal des Conflits donne gain de cause à la Cour de cassation (3). A la suite de nouveaux arrêts du Conseil d'Etat, le Tribunal des Conflits est revenu sur sa décision première, et, le 4 juillet 1896, il a attribué aux tribunaux administratifs *toutes les contestations relatives au partage des communaux*, et notamment toutes les questions d'aptitude personnelle (4).

La simplicité des recours devant le Conseil de préfecture justifie cette décision.

(1) Arrêt du 14 juin 1847, Sirey, XLVII, 822.

(2) C. d'Etat, 21 décembre 1849, *Recueil des arrêts*, série 2, XIX, 690.

(3) Conflits, 10 avril et 12 juin 1850.

(4) Conflits, 4 juillet 1896, Sirey, 1897. 2.81.

CHAPITRE VII

PROJET DE 1868.

La Commission de 1863 étudia la question jusqu'en 1868 : le 14 mai, M. Aucoc, rapporteur, remit au ministre de l'Intérieur le projet de loi qu'elle avait élaboré (1).

Quel but s'était-on proposé ? Faire pour tous les communaux susceptibles d'amélioration ce que les lois de 1857 et 1860 avaient fait pour les biens dont la mise en valeur exigeait des travaux d'art et des avances de fonds.

Le projet établissait deux régimes différents (2) : un *régime commun* s'appliquant à tous les communaux en général ;

Un *régime spécial*, pour les départements où les sections abondent.

Huit départements (Aveyron, Cantal, Corrèze, Creuse, Loire, Haute-Loire, Puy-de-Dôme, Haute-Vienne) étaient désignés — et le gouvernement pouvait allonger la liste s'il y avait lieu.

(1) En 1864, M. Aucoc avait publié la deuxième édition de son ouvrage sur les « sections de communes » paru en 1858, où il exposait l'ensemble de leurs droits,

(2) Les renseignements sont empruntés à M. de Crisenoy (*Revue générale d'administration*, 1887).

Régime commun.

On donnait aux Conseils généraux le pouvoir d'obliger les communes à mettre en valeur tout ou partie de leurs biens : soit par amodiation aux enchères, soit par concession de jouissance, avec redevance, de lots d'égale valeur aux ayants droit à la jouissance commune.

Régime spécial.

Le régime spécial s'appliquait aux biens sectionnaires des départements désignés.

On pouvait d'ailleurs recourir aux modes généraux de mise en valeur, mais on avait la faculté (c'était le régime spécial) soit de concéder en toute propriété, soit d'allotir la jouissance par lots d'égale valeur, entre les propriétaires ayant feu dans la section (sauf les cas où des titres authentiques ou usages locaux justifieraient une autre base de répartition).

Au Conseil général revenait encore le pouvoir de régler ces questions ; pouvoir souverain, sous la réserve que le prix à payer par les concessionnaires en toute propriété ne dépassât pas le tiers et atteignît le cinquième de la valeur des lots et d'autre part que la durée des allotissements de jouissance ne fût pas inférieure à 9 ans, ni supérieure à 27 ans.

En cas de concession en toute propriété, une portion du prix, le dixième au moins, devait être versée dans la caisse

communale pour être consacrée aux besoins généraux de la commune.

Cette législation pouvait avoir des résultats excellents, et la distinction fondamentale du projet était rationnelle.

On autorisait le partage à prix réduit dans des départements qui n'avaient cessé de le réclamer à raison de la forme sectionnaire qu'y avait la propriété communale ; on donnait satisfaction aux vœux de 1863.

Dans les autres départements, on contraignait les communes à mettre en valeur cette propriété, et dans ce but, on faisait intervenir, à très juste titre, les Conseils généraux, pouvoir intermédiaire et pondéré.

Le but de M. Aucoc n'était pas, comme le lui a reproché M. Caffin, « d'élever toutes les sections de France à la hauteur de communes », et de subdiviser ainsi notre territoire en cent mille petites circonscriptions ; il s'agissait simplement, dans certaines régions déterminées, d'autoriser le seul mode possible de mise en valeur et de ne pas laisser périr les communaux plutôt qu'un principe.

Or il est de stricte équité que les usufruitiers seuls viennent au partage de ces propriétés ; les habitants de la section ont, sur les biens dont elle est propriétaire, un droit que n'ont pas les autres habitants de la commune. Il est vrai, d'autre part, qu'ils profitent de l'administration générale de la commune : « On arriverait, dit M. Aucoc, à concilier les droits des sections avec les nécessités de la pratique, si l'on ne faisait payer aux habitants admis au

partage qu'une partie de la valeur des biens attribués, et si, par compensation, on admettait que les sommes versées par eux seraient employées au paiement des dépenses générales de la commune, sans qu'on eût à tenir compte de la valeur des biens de chaque section. »

Cette solution, adoptée par le projet de 1868, était ingénieuse et mettait fin à des difficultés que les relations quotidiennes de la campagne enveniment aisément.

Le projet de 1868, le dernier relatif aux communaux, disparut avec l'Empire. Depuis cette époque, il n'a pas été renouvelé.

En fait, le partage à titre onéreux s'est effectué fréquemment, surtout dans les départements sectionnaires. En Algérie, il se pratique dans les conditions suivantes : les colons d'un centre n'ont reçu lors de leur installation que des concessions d'une étendue insuffisante. D'autre part, le communal attribué au centre renferme des parties susceptibles d'être mises en culture, et il est démontré que l'attribution à chaque chef de famille d'une parcelle prélevée sur le communal laisserait encore au centre un parcours suffisant pour son bétail. On instruit l'affaire dans les formes exigées pour l'aliénation des biens communaux d'origine domaniale, et si l'autorisation est accordée, la commune effectue le partage sous forme de ventes amiables à chacun des anciens concessionnaires ou à ses ayants droit (1).

(1) Voir de Peyre, *Administration des communes mixtes*.

APPENDICE

MISE EN VALEUR DES COMMUNAUX PAR LES GRANDS PROPRIÉTAIRES.

Les accaparements dont les communaux avaient été l'objet en France, à la fin du siècle dernier, se sont reproduits de nos jours en Angleterre, en Italie et en Belgique.

En Angleterre, on a voulu, sans succès, mettre un terme à l'inclosure, pour laisser la terre aux crofters et la leur laisser collectivement. On a objecté à ces tentatives que le communal ne se prête à une exploitation individuelle que sur de grandes étendues. C'est perdre de vue le but essentiel de la mise en valeur des communaux : l'amélioration du sort de l'usager par un meilleur usage de la terre. Rien n'y est plus favorable que la situation de petit propriétaire foncier.

En Italie, M. Ghino Valenti, dans une étude sur les « Marches », donne les mêmes raisons ; il faut, pour développer le communal, l'annexer aux latifundia : ce nom seul condamne le système. M. Georges Goyau a clairement exposé l'évolution foncière qui suivit la suppression du système féodal en Italie (1). On distingua entre les ter-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, du 1^{er} janvier 1898. « Le régime de la grande propriété dans les Calabres. »

res des anciens barons, les « defesi » qu'ils possédaient en toute souveraineté, et les *terres communales usurpées* qui retournèrent à leur propriétaire primitif : la collectivité. Les enquêtes de 1879 et 1883 (1) montrent les résistances des bourgeois et des juntas aux mesures du gouvernement qui veut remettre le communal aux mains des habitants.

Une circulaire du 14 octobre 1876 dit :

« Le gouvernement, convaincu du droit qu'a la classe *agraire* de n'être point déçue dans sa légitime attente d'une répartition des terrains provenant de la féodalité abolie, sent le devoir imprescriptible de faire tout son possible pour que cette œuvre de sollicitude reprenne son cours et pour qu'on cesse d'ajourner un bienfait par lequel le propriétaire s'élèvera de son abjecte condition à l'état d'agriculteur. »

M. Gadda, commissaire enquêteur, vit bientôt que le meilleur moyen d'utiliser les terres était, non pas de suivre à la lettre les instructions du gouvernement, mais de laisser les terres en litige aux usurpateurs, *en leur imposant le paiement d'une redevance annuelle, et le remboursement des fruits récoltés sans droit*. C'est une œuvre de conciliation avec les usurpateurs, absolument contraire au but de la loi, mais qui est peut-être une sage solution tant que la population italienne ne se portera pas davantage vers les champs.

(1) Rapport de M. Gadda, Commissaire du gouvernement.

Il faudrait d'ailleurs que le gouvernement tînt la main à la stricte exécution de ces compromis : ce lui est difficile puisqu'ils sont passés en violation de la circulaire. Dès lors, la junta municipale, composée bien souvent des propriétaires usurpateurs, fait payer au budget municipal, l'impôt foncier des terres qu'ils ont usurpées et qu'ils exploitent pour leur compte. En 1897, M. Rinaldi, député de la Basilicate, pris de lassitude, demandait qu'on en revînt au principe d'association, mal vu des Italiens qui sont très individualistes : il demandait la création de *communautés agricoles*, investies de la personnalité juridique, ayant la propriété de certaines terres et les cultivant. Cet homme politique, adversaire du socialisme, en venait à prôner une façon de propriété collective afin de sauvegarder le droit individuel de l'être humain à l'existence.

En Belgique, les biens communaux ont disparu dans de nombreux villages, mais par suite d'aliénations régulières : les dépenses occasionnées par la création de nouvelles voies, par la construction d'écoles, la reconstruction d'églises en ont été les causes et cette situation est assez grave pour que certains membres de la Chambre des représentants s'en soient émus. Une proposition de loi relative à la reconstitution des biens communaux a été déposée dans la séance du 1^{er} décembre 1897 (1).

(1) Proposition de loi de MM. Defnet, de Fuisseaux, Berloz, Malempré, Anseele, députés. Chambre des représentants, *Documents*, session de 1897-1898, n° 19.

En même temps que les communaux disparaissaient, et par un phénomène complémentaire, la grande propriété terrienne prenait la place des collectivités. Aujourd'hui des villages entiers appartiennent à un seul, « *landlord* » en Angleterre, « *estanciero* » dans l'Amérique méridionale ; l'estanciero a le mérite de surveiller lui-même son exploitation ; le grand propriétaire en Belgique n'est, dit le rapport de 1897, jamais présent : c'est l'absentéisme, tant reproché aux landlords. Ce qui aggrave la situation, c'est qu'il est souvent étranger : le village de Franc-Waret est possédé par une famille française : les bois et futaies, qui furent autrefois des communaux, s'étendent sur 1.480 hectares. Une famille espagnole possède les 1.200 hectares du village de Dave, qui est pour elle un véritable fief. A Upigny (canton d'Eghesée), un même propriétaire loue en bloc à deux fermiers toutes les terres et oblige les habitants à aller surenchérir le prix de location dans les villages des alentours.

Dans une des provinces belges dont la superficie est de 344.000 hectares, plus de 120.000 sont possédés par quelques riches familles, et un tiers au moins par des étrangers.

Quels remèdes propose M. Defnet ?

Pour l'avenir, les biens communaux sont déclarés *inaliénables* et *imprescriptibles*. « Ils ne peuvent être distraits de leur destination (la jouissance commune) que par autorisation du gouvernement, sur l'avis de la députation permanente — et à la condition d'être directement affectés à

l'établissement de rues, de constructions, ou d'autres objets d'utilité publique. »

Mais que fera-t-on pour les communaux qui ont actuellement passé dans le domaine des particuliers ? Il y a des droits acquis ?

« Les biens appartenant à des particuliers et situés dans les communes dont la population est inférieure à 5.000 habitants sont soumis au régime prescrit par les articles qui suivent.

Un arrêté du gouvernement déterminera les parties des autres communes qui seront soumises au même régime ».

Par quel régime espère-t-on reconstituer le communal ?

On atteint le propriétaire au moment où sa propriété se manifeste : par une succession, une donation, une vente, un échange.

Quand la propriété contiendra plus de cinq hectares situés dans les lieux désignés plus haut, les héritiers, légataires, donataires, vendeurs ou coéchangistes, seront tenus d'acquitter les droits dus au Trésor public, *en abandonnant au fisc des terrains jusqu'à concurrence du montant des droits, sans que la quotité de 5 hectares, ci-dessus fixée, puisse toutefois être entamée.*

Les droits de succession représentent un prélèvement fait annuellement sur la fortune nationale : n'est-il pas prudent de conserver à cette somme sa forme de capital inaliénable, au lieu de l'utiliser pour les dépenses ordi-

naires de l'administration ? On fait acquitter sous forme de terres les droits dus au fisc.

Le but de la proposition de loi n'est pas de réformer complètement le système successoral belge ; pourtant, quelques modifications y sont introduites :

L'exemption (dont les parts inférieures à 1.000 francs sont seules à bénéficier) s'étendrait aux parts inférieures à 4.000 francs, pour exonérer l'ouvrier et le petit bourgeois (1).

Par compensation, on élèverait les droits sur les fortes parts :

Les droits de succession et de mutation par décès et de donation seraient portés respectivement au *quadruple* (sauf le droit de 13,80, qui est porté à 40 0/0) (2).

Les droits seraient perçus sur tous les biens de la succession, donation etc..., mobiliers ou immobiliers. C'est donc, bien que l'auteur s'en défende, une réforme grave de la législation, et nettement socialiste.

Les biens dont l'abandon est prescrit seraient remis aux communes, afin de reconstituer un domaine communal agraire.

L'issue de cette lutte contre la grande propriété est douteuse et la reconstitution des communaux bien incertaine. Un pareil abandon de leurs biens par les communes ne s'est produit en France qu'aux époques troublées, surtout à la fin du XVI^e siècle. Des nécessités financières ne

(1) La proposition exempte de tous droits les biens reçus par les communes, hospices civils, bureaux de bienfaisance, et sociétés de secours mutuels.

(2) En ligne directe, l'impôt serait de 5.60 0/0.

suffisent pas à l'expliquer et les administrations locales sont coupables de négligence.

Dans certaines contrées, comme en Italie, où il y a usurpation, le fait même de l'usurpation vient souvent de l'indifférence des habitants. Mais le mal est réparable et le meilleur remède est peut-être de consacrer le fait accompli, en taxant la jouissance de l'usurpateur au profit de la caisse communale.

TITRE VII

STATISTIQUES DES BIENS COMMUNAUX. — IMPOTS AUXQUELS ILS SONT SOUMIS.

Bien que les communaux n'aient été l'objet d'aucune réglementation depuis 1868, ils n'en gardent pas moins une valeur primordiale dans notre domaine foncier ; leur étendue seule montre quels bénéfices l'agriculture pourrait en tirer, et, de ce point de vue, les statistiques présentent un réel intérêt. Leur comparaison permet de suivre les modifications survenues depuis un siècle.

Les Contributions directes et l'Enregistrement s'occupent spécialement des communaux à raison des impôts perçus, et c'est dans les enquêtes de ces deux directions générales qu'il faut chercher les plus exacts renseignements sur la nature et l'étendue du domaine foncier communal.

CHAPITRE PREMIER

STATISTIQUES DES BIENS COMMUNAUX.

1^o *Statistiques spéciales.*

Les biens communaux ont, à plusieurs reprises, fait l'objet de statistiques : en 1846, 1856, 1863 et 1877 (1). D'autres renseignements sont constamment fournis par les états de main-morte.

1846

La statistique de 1846, publiée en 1847, servit à la préparation du projet de 1848 dont Tendret fut rapporteur. Cet inventaire contient de nombreux détails ; il divise suivant la nature des biens : bois, labours, pâturages, propriétés bâties, et donne des renseignements sur la contenance, le revenu, la valeur en capital ; mais la plus grande partie des communaux étant livrée à la jouissance en nature, le revenu indiqué sur ces états est fictif aussi bien que la valeur en capital. Le revenu a été évalué d'après celui des terres avoisinantes de même nature, et la valeur, en capitalisant le revenu au taux courant des placements en biens-fonds.

(1) Ces renseignements sont empruntés à l'étude de M. de Crisenoy (1887), *Statistique des biens communaux et des sections*.

De plus on n'a pas opéré uniformément dans les départements. Une notice, qui accompagne l'état publié par le ministère de l'intérieur, dit : « Dans quelques départements, on a compté la commune comme seule propriétaire des biens possédés en commun, soit par tous les habitants, soit par les habitants d'une section, d'un village ou d'un hameau. Tandis qu'ailleurs on a compté les sections, villages et hameaux possédant des communaux, comme autant de propriétaires différents. »

1856.

Les mêmes erreurs ont dû être commises en 1856 (chiffres publiés en 1859), lors de la deuxième enquête faite en préparation de la loi du 28 juillet 1860.

1863.

En 1863, au contraire, le principal objet fut de connaître l'importance des biens sectionnaires, à la demande de la Commission chargée de rechercher les moyens de faciliter et d'étendre l'application de la loi de 1860.

Cette commission, présidée par M. de Bussière et dont le rapporteur fut M. Aucoc, présenta au ministre de l'intérieur le projet de 1863.

Ce projet, le dernier relatif aux communaux, fut emporté par la chute de l'Empire.

1877.

Sous la troisième République, la question fut reprise ;

l'enquête de 1876-1877 est un document très différent des statistiques antérieures ; elle fut dressée en vue de constater dans quelle mesure les biens communaux s'étaient transformés depuis 1870. On ne trouve plus de catégories multiples, ni d'estimations de biens ; on distingue seulement en *boisés* ou *non boisés*, *productifs* ou *non productifs*. C'est plus simple.

Les éléments ont été relevés par les maires sur les matrices cadastrales, ce qui ne donne pas toutes garanties pour leur valeur absolue, mais permet de présumer leur exactitude pour les aliénations récemment effectuées.

Il y a entre ces quatre statistiques des différences inadmissibles. Les éléments ne coïncident que dans 54 départements : dans les autres, on ne peut s'en servir pour apprécier la transformation de la propriété communale.

Quelques chiffres sont officiellement admis : d'après M. Aucoc, de 1852 à 1863, la moyenne des aliénations annuelles a été de 3 ou 4.000 hectares.

De 1870 à 1877, la moyenne aurait été de 10.000 hectares. Le mouvement d'aliénation s'est en effet beaucoup accentué, surtout dans le centre de la France. M. Juillet St-Lager cite le département de la Creuse, où il était secrétaire général de la Préfecture. Quand fut promulguée la loi de 1860, la Creuse contenait environ 94.000 hectares de communaux ; le recensement de ces mêmes biens en 1877 accuse seulement 78.000 hectares : c'est une transformation de 16.000 hectares en 17 ans ; ce ne fut pas un

simple changement de nature juridique, mais aussi de culture et de productivité (1).

Les autres départements ont-ils subi la même évolution ?

M. de Crisenoy a publié un cartogramme par teintes, qui fut dressé par le service de la carte de France, au ministère de l'Intérieur.

Si l'on compare le classement de 1860 (rapport du Miral) à ce nouvel état de 1887, on observe les modifications suivantes :

	1859	1877		1877
1 Landes	226.704 h.	161.646 h.	1 Hautes-Alpes	327.033 h.
2 Hautes-Alpes	259.371 »	327.033 »	2 Savoie	199.475 »
3 Basses-Alpes	150.895 »	191.055 »	3 Basses-Alpes	191.055 »
4 Basses-Pyrénées	147.074 »	186.447 »	4 Basses-Pyrénées	186.447 »
5 Gironde	146.279 »	52.611 »	5 Corse	169.303 »
6 Hautes-Pyrénées	134.357 »	144.953 »	6 Doubs	163.168 »
7 Isère	126.842 »	112.070 »	7 Landes	161.646 »
8 Aude	109.160 »	87.045 »	8 Vosges	144.971 »
9 Bas-Rhin	97.567 »		9 Hautes-Pyrénées	144.953 »
10 Creuse	95.156 »	70.863 »	10 Alpes-Maritimes	143.614 »

Quelques changements sont intervenus, mais c'est toujours dans les pays montagneux que le communal domine.

Le rapprochement de la statistique de 1877 et des statistiques antérieures met en lumière les modifications survenues dans le boisement.

(1) Les statistiques indiquent une différence plus considérable :

1859.	95.156 hectares.
1877.	70.863 —

	BOIS	AUTRES BIENS	TOTAUX
1847	1.661.557 h.	3.179.718 h.	4.841.275 h.
1859	1.739.020 »	3.184.446 »	4.923.466 »
1863	1.726.444 »	3.012.014 »	4.738.458 »
1877	2.058.707 »	2.257.603 »	4.316.310 »

C'est 1863 qui offre l'étendue boisée la plus faible.

En 1877 on observe une diminution totale de 422.148 hectares, s'analysant ainsi :

Diminution des terres	754.411 hectares
Augmentation des bois	332.263 hectares

Cette extension du domaine forestier, ralentie en 1882, semble recommencer aujourd'hui.

Les renseignements, fournis en 1900 par la direction des eaux et forêts, en font foi (Voir tableau page 104).

2° *Autres statistiques.*

Les tableaux annexés donnent quelques autres renseignements relatifs aux communaux, extraits de statistiques générales ou des états de l'Administration.

3° *Enquêtes agricoles.*

Il n'est pas non plus inutile de mentionner les enquêtes agricoles : la place que les communaux occupent dans l'ensemble des propriétés est assez considérable pour que leurs modifications aient exercé une influence sur le mouvement des biens-fonds.

Si nous comparons 1840 à l'époque actuelle, de réels progrès ont été accomplis.

L'enquête agricole décennale de 1882, rappelle qu'en 1840, il existait une superficie de 9.191.076 hectares non cultivés.

En 1852, 6.579.983 hectares seulement restaient improductifs.

En 1862, 6.546.193 hectares.

Cette diminution, 33.790 hectares en 10 ans est faible ; il est vrai que l'annexion des deux Savoies et du comté de Nice en 1860 a augmenté de 270.000 hectares à peu près les terres incultes. Dès lors, à surfaces égales, la diminution de 1852 à 1862 serait de 33.790 hectares. Dans cette période on a surtout défriché les bois de plaine pour les livrer à la culture.

Depuis 1862, la mise en valeur des landes de Gascogne et le partage des biens seigneuriaux de Bretagne (Loi de 1850 prorogée), enfin la découverte du phosphate de chaux, ont permis de mettre économiquement en valeur des terrains de bruyères et de landes. On a conquis ainsi en vingt ans près de 700.000 hectares.

Le sol inculte occupait en 1882 une superficie de 5.847.821 hectares. Le pourcentage des diverses superficies donnait :

1^o Superficie cultivée.

Terres labourables.	49 0/0
Vignes.	4 0/0
Près naturels, herbages	11 0/0
Bois et forêts.	16 0/0
Cultures diverses	2 0/0

2° *Superficie non cultivée.*

Landes et terres incultes 12 0/0

Territoire non agricole. 4 0/0

La propriété communale et royale, selon Taine (1), comprenait autrefois le cinquième du sol : les biens communaux dans cette étendue comptaient pour la moitié environ, soit le neuvième de la France. Des aliénations ont été faites, le domaine inculte rentre peu à peu dans la circulation économique : il reste cependant une masse importante de communaux (2) dont il importe de tirer parti.

(1) *L'Ancien régime*, p. 451.

(2) René Corpel, *Revue générale d'administration* de 1891. La propriété communale formerait la onzième partie de la France, dont les deux tiers en marais et terres vaines et vagues.

1845. — Statistique des biens de mainmorte.

COMMUNAUTÉS OU ÉTABLISSEMENTS	CONTENANCE			REVENU	CAPITAL
	TOTALE 2	DES BIENS PRODUCTIFS DE REVENUS 3	DES BIENS AFFECTÉS A UN SERVICE PUBLIC 4		
1				5	6
Communes.....	4.738.429 h.	4.718.656 h.	19.473 h.	45.146.554 fr. 10 fr. 50 à l'hect.	1.618.618.900 f.
Hospices, établissements de charité, sociétés anonymes, bureaux de bienfaisance, congrégations religieuses, fabriques, consistoires, sé- minaires, départements...	266.635 h.	264.471 h.	2.163 h.	19.062.902 fr. moyenne 14 fr. à l'hect.	580.689.746 f.
Au total.....	5.004.764 h.	4.983.127 h.	21.636 h.	64.209.456 fr.	2.199.309.646 f.

N.-B. — Les renseignements contenus dans le tableau ci-dessus ont été recueillis par le service des Contributions directes en exécution d'une circulaire de la Direction générale du 30 octobre 1845. Ils figurent d'une manière détaillée dans le Bulletin des Contributions directes de 1849 (page 3).

Les évaluations des biens communaux en revenu et en capital sont conformes à celles du tableau qui suit ; seule, la contenance du patrimoine communal diffère légèrement.

1846. — Statistique des biens communaux.

TERRES	CONTENANCE	REVENU	CAPITAL
1	2	3	4
Terres labourables.....	149,976 h 96 a	3,300,401 francs	414,644,775 francs
Vergers, jardins.....	3,817 04	206,000 »	7,769,064 »
Vignes.....	4,313 96	57,410 »	1,942,546 »
Prés, herbages.....	76,504 24	3,291,789 »	115,583,077 »
Bois.....	4,693,084 71	27,798,774 »	1,037,404,219 »
Maisons.....	425 52	2,187,904 »	54,416,987 »
Usines.....	8 23	97,607 »	2,331,476 »
Canaux.....	722 41	29,366 »	945,204 »
Pâtures, terres vaines.....	2,792,803 06	8,177,541 »	283,584,552 »
TOTAUX.....	4,718,656 10	45,146,189 francs	4,618,618,900 francs

N.-B. — Les renseignements ci-dessus ont été recueillis par les Préfets et les Directeurs des Contributions directes (Circulaires des 20 juin 1844 et 18 avril 1845). Ils ont été placés sous les yeux de la Commission instituée à cette époque au Ministère de l'Intérieur pour étudier les modifications à apporter à la législation des biens communaux.

1856. — Statistique des biens communaux.

NATURE DES PROPRIÉTÉS 1	CONTENANCE 2	REVENU 3	CAPITAL 4
Bois.....	1.771.348 ^{h 97 a}	29.018.460 francs	967.280 francs
Terres labourables, jardins, vignes, herbages, etc.....	319.749 11	6.974.600 »	278.864.000 »
Pâtures, terres vaines, landes...	2.750.215 34	9.503.880 »	316.796.000 »
Maisons et usines.....	420 21	3.928.880 »	98.222.000 »
Canaux.....	488 40	195.500 »	7.820.000 »
TOTAUX.....	4.843.242 03	49.618.320 francs	1.668.984.000 francs

C. N.-B. — Les indications qui précèdent sont extraites, au moins en partie, d'une statistique des biens de
 1 mainmorte dressée par la Direction générale des contributions directes et insérée dans le projet de budget de
 1858.

1859. — Statistiques des biens communaux.

I

Les renseignements ci-dessous ont figuré dans le rapport du 17 janvier 1860 présenté par les Ministres de l'Intérieur (Billault), des Finances (Magne), de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics (Rouher), et renvoyé par l'Empereur, le 18 janvier, à l'examen du Conseil d'Etat.

M. Boiteau, dans son livre *Finances et fortune publique de la France*, remarque que le rapport ne repose pas sur des constatations minutieuses et qu'on s'est borné à arrondir les chiffres de 1846. V. ci-dessus.

BOIS	Terres labourables, jardins, vignes, herbages, etc.	Pâtures, terres vaines, landes	Maisons, canaux, usines	TOTAL
1.739,020 h.	318.014 h.	2.864,561 h.	1.871 h.	4.923,466 h.

II

Statistique qui a précédé la loi du 28 juillet 1860.

NATURE DES PROPRIÉTÉS	CONTENANCE	REVENU	CAPITAL
Bois.....	1.690.000 ^h (f ^{ble})	37.000.000 fr. 8.000.000 »	1.335.000.000 f. 283.000.000
Terres labourables, prés, vergers, vignes.....	240.000		
Marais.....	58.383		
Terres incultes.....	2.731.617		
TOTAUX.....	4.720.000 hect.	45.000.000 »	1.618.000.000

III

Statistique extraite du tableau des biens de main-morte. Budget de 1861.

CONTENANCE	REVENU	CAPITAL
4.809.265 hectares (1)	57.714.804 francs	1.980.814,223 francs

(1) Les statistiques de la Direction générale des Contributions directes donnent 4.809.283 hectares.

Note sur 1859 (III).

Ce tableau résume les renseignements recueillis par la Direction générale des contributions directes, au vu des états-matrices de la taxe de mainmorte ; le résumé par départements figure dans Boiteau : *Finances et fortune publique de la France*.

On trouve dans ces renseignements le nombre des communes ou sections de communes. (Une note avertit que le nombre est celui des articles des rôles, de sorte qu'une commune peut être comptée plusieurs fois. Voir Aucoc, *Sections de communes*, p. 149.)

Depuis la publication de ce tableau, la Direction générale a fait disparaître ces doubles emplois ; de sorte que M. Aucoc a pu donner, pour un assez grand nombre de départements (31), le véritable chiffre des communes et sections propriétaires (mais sans distinguer cependant entre communes et sections). (Voir Aucoc, *op. cit.*, p. 150, 151.)

1863. — Statistiques des biens communaux.

I

	BOIS	TERRES LABOURABLES JARDINS, VIGNES, HERBAGES, etc.	PÂTURES, TERRES VAINES, LANDES	MAISONS, CANAU X, USINES	TOTAL
	1	2	3	4	5
	1.823.143 hect.	333.463 hect.	2.696.788 hect.	2.050 hect.	4.855.444 hect.

II

Statistique faite sur la demande de la Commission de 1863 et comparaison
avec les statistiques antérieures.

ANNÉES	BOIS	TERRES LABOURABLES JARDINS, VIGNES, HERBAGES, etc.	PÂTURES, TERRES VAINES, LANDES	MAISONS, CANAU X, USINES	TOTAL
	1	2	3	4	5
1847.....	1.661.557 hect.	229.636 hect.	2.949.005 hect.	1.077 hect.	4.831.275 hect.
1859.....	1.739.020 »	318.014 »	2.864.561 »	1.874 »	4.923.466 »
1863.....	1.726.444 »	290.731 »	2.719.016 »	2.267 »	4.738.458 »

Note sur 1863.

I. La première statistique figure dans l'exposé des motifs du projet de loi sur l'extension des attributions des Conseils généraux (loi du 18 juillet 1866) et des Conseils municipaux (loi du 24 juillet 1887).

Elle est citée par Boiteau, qui d'ailleurs en conteste l'exactitude. Elle fait ressortir une différence de 470.000 hectares avec les renseignements fournis par les états-matrices de la taxe de mainmorte pour 1863.

II. La statistique proposée par la Commission de 1863 a été faite d'après des cadres envoyés aux préfets le 8 juin 1863.

Parallèlement, la direction générale des contributions directes demandait des renseignements à ses chefs de service (Circulaire du 17 juin 1863).

1877. — Renseignements statistiques sur les propriétés immobilières des communes.

NOMBRE des COMMUNES	BOIS COMMUNAUX		TOTAL	PROPRIÉTÉS NON BOISÉES SUSCEPTIBLES DE REVENUS				TOTAL GÉNÉRAL
	RÉGIME FORESTIER	NON SOUVIS		PRODUCTIVES		IMPRODUCTIVES		
				1870	1877	1870	1877	
4			4	5	6	7	8	9
36.056	1.835.532 h.	223.175 h.	2.058.707 h.	1.645.837 h.	1.620.503 h.	667.673 h.	637.400 h.	4.316.310 h. (1)

Extrait du rapport au Ministre de l'Intérieur et des Cultes sur la situation financière et matérielle des communes en 1877 (Tableau B).
(1) 1863 donne 4.738.458 hectares. La différence vient de la perte de l'Alsace et de la Lorraine : 300.000 hectares environ.

Statistiques des contributions directes (*Annuaire des contributions directes de 1900*).

ANNÉES	COMMUNES	SECTIONS	CONTENANCE	REVENU	CAPITAL
1	2		3	4	5
1845.....	30.650		4.718.656 h. 05	45.446.554 francs	4.618.618.900 francs
1856.....	48.294		4.843.242 h. 03	49.618.320 »	4.668.984.000 »
1859.....	48.615		4.809.283 h. 00	57.714.804 »	4.980.814.223 »
1863.....	25.000	35.847	4.738.458 h. 00	»	»
1877.....	»	»	4.316.310 h. 00	»	»
1882.....	45.561		4.628.877 h. 00	71.842.820 »	2.329.191.491 »
			+ 19.472 h. 64 affectés à un service public.		

Sources : 1845, 1863, 1882. Renseignements recueillis par les directeurs des contributions directes (circulaires des 30 octobre 1845, 17 juin 1863, 10 juin 1882). Enquête parallèle pour 1845 (circulaires de l'intérieur : 20 juin 1844, 18 avril 1845). — 1856 et 1859. Tableaux récapitulatifs annuels des directeurs. La valeur locative et la valeur vénale ont été déterminées à l'aide du travail d'évaluation de 1854-1853. — 1877. Renseignements recueillis par les préfets (circulaire de l'intérieur du 7 janvier 1879, V. *Situation financière des communes en 1877*, publiée en 1881.)

CHAPITRE II

LES COMMUNAUX ET L'IMPÔT.

Quels rapports existent entre les biens communaux et le fisc ?

Les communaux, matière imposable, intéressent deux branches de l'administration : l'enregistrement (ils sont soumis à l'impôt de mutation) ;

Les contributions directes (ils doivent acquitter l'impôt foncier et la taxe sur les biens de mainmorte) (1).

« *Les communes sont rentrées dans le droit commun pour l'assiette de ces impôts*, disait M. Cauchy en 1848.

La loi du 28 février 1849 a remplacé l'impôt de mutation par une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès. Cette taxe, dit la loi, sera calculée à raison de 62 centimes et demi pour franc du principal de la contribution foncière (2). Mais quand une aliénation de communal se produit, l'enregistrement intervient.

(1) Ces contributions font partie des dépenses obligatoires de la commune (L. du 5 avril 1884, art. 136).

(2) La loi du 30 mars 1872, art. 5, a élevé ce taux à 70 centimes par franc du principal de la contribution foncière, plus les décimes ; de sorte que la taxe de mainmorte ressort à 87 cent. 5 par franc du principal de la contribution foncière.

1° Taxes d'enregistrement perçues à l'occasion des mutations.

En principe, les communes sont assimilées aux particuliers pour l'exécution des lois sur l'enregistrement (Instr. n° 2361-2).

A raison de cette assimilation, les droits perçus à propos des mutations de biens communaux se trouvent confondus, dans les statistiques budgétaires, avec ceux acquittés au sujet des autres mutations.

Il n'est donc pas possible, à défaut de statistique spéciale, de donner un renseignement même approximatif.

2° Impôt foncier et taxe de mainmorte.

Tous les biens de la commune, patrimoniaux ou communaux, paient l'impôt foncier, à moins qu'ils ne soient affectés à un service public comme les écoles, les mairies, les casernes, les tribunaux, etc. (1).

L'impôt foncier est une dépense obligatoire : si les revenus de la commune sont insuffisants à l'acquitter, on aura recours aux centimes additionnels. Mais en aucun cas, on ne peut y affecter le produit des taxes de jouissance, destinées aux indigents, et représentatives de leurs droits sur le communal. Ainsi décident des arrêts du Conseil d'Etat des 9 août 1855 et 4 mars 1858, qui déclarent en vigueur l'article 2 de la loi du 26 germinal an XI.

Les statistiques de l'administration donnent des détails

(1) Décret du 11 août 1808.

intéressants sur la taxe de mainmorte et l'impôt foncier acquitté par les communaux. Nous devons à une obligeante communication de la Direction générale des contributions directes les renseignements ci-après, extraits des documents déposés dans ses archives et de manuscrits échappés à l'incendie du Ministère des finances en 1871.

Contenance des biens communaux à di verses époques et montant de la taxe de mainmorte.

ANNÉES	CONTENANCE DES PROPRIÉTÉS ASSUJETTES A LA TAXE						Montant (a) de la taxe (décimes compris)
	Propriétés en cultures (Terres, vergers, etc.)	BOIS	Propriétés incultes (Pâtures, terres vaines, etc.)	Propriétés industrielles (Canaux, etc.)	Propriétés bâties (maisons, etc.)	TOTAL	
1	2	3	4	5	6	7	8
1856.....	»	»	»	»	»	4.843.242 ^b 03 ^a	2.135.088 ^a 56
1863.....	»	»	»	»	»	4.738.458	2.186.450 78
1874.....	290.820 ^b 54 ^a 56 ^c	16 86.064 ^b 49 ^a 02 ^c	2.568.894 ^b 18 ^a 06 ^c	659 ^b 59 ^a 93 ^c	1.705 ^b 38 ^a 14 ^c	4.548.744 19 71 ^c	2.762.879 45
1882.....	»	»	»	»	»	4.628.877 11 45	2.799.607 39
1884.....	302.859 21 57	1.720.092 36 11	2.585.109 02 42	749 03 18	1.840 31 97	4.610.709 98 25	2.819.564 24
1894.....	303.936 32 20	1.710.109 88 75	2.492.370 09 94	708 84 91	1.918 31 98	4.509.063 47 78	2.583.002 07

(a) 62^e5 du principal de la contribution foncière jusqu'en 1872 ; — 84 centimes pour 1873 ; — 87^e5 depuis 1874.

Il existe dans les manuscrits conservés en 1871 une note intéressante, rédigée en mai 1858 par la Direction générale des Contributions directes.

D'après les relevés de 1856, *la contribution foncière en principal* sur les communaux se détaille ainsi :

CULTURES	TERRES		PROPRIÉTÉS BATIES	PROPRIÉTÉS INDUSTRIELLES
	INCULTES	BOIS		
526.000 fr.	634.000 fr.	2.058.000 fr.	185.000 fr.	13.000 fr.

formant un total de 3.416.000 francs.

Le chiffre approximatif de la contribution pour les terrains incultes est de 634.000 francs.

« La partie de ces terrains ayant quelque valeur et susceptible d'être mise en culture, dit cette note de 1858, peut être évaluée pour la contenance, à la moitié du total (Voir la statistique de 1856 : 2.750.215 hectares), soit 1.200.000 ou 1.300.000 hectares.

« Pour le capital, le revenu et la contribution, on peut évaluer aux $\frac{4}{5}$ au moins du total (ce qui restera en dehors n'ayant aucune valeur), soit :

« Capital.	250.000.000 fr.
« Revenu	7.500.000 »
« Contributions	500.000 »

D'autre part la portion en culture présente :

« Capital	278.000.000 fr.
« Revenu.	7.000.000 »
« Contributions	526.000 »

« La portion des terres vagues susceptible d'être mise en

culture et les terrains en culture présentent donc ensemble :

« Capital	528.000.000 fr.
« Revenu	14.500.000 »
« Contributions	1.026.000 »

« Si ces terrains étaient aliénés, en peu d'années, la valeur capitale et le revenu doubleraient et s'élèveraient par conséquent :

« Capital, à	1.000.000.000 fr.
« Revenu, à	30.000.000 »

« Un vingtième de ces biens seraient soumis, chaque année, aux droits de mutation et rapporteraient au Trésor 5 0/0 de leur valeur capitale, soit :

$$1/20 \text{ de } 1 \text{ milliard } (50.000.000) \times 5 \text{ 0/0} = 2.500.000 \text{ fr.}$$

« Mais on perdrait la taxe de mainmorte qui s'élève (pour 1.026.000 francs de contribution foncière principale) à 644.250 fr.

$$\text{« Le bénéfice serait. } 1.858.750 \text{ fr.}$$

« La vente des biens communaux en culture ou susceptibles d'être cultivés produirait donc, par le seul accroissement des droits d'enregistrement, une augmentation de ressources pour le Trésor, qui s'élèveraient bientôt à 2 millions par an.

« Il n'est pas besoin d'ajouter que l'accroissement de valeur résultant de la mise en culture n'augmenterait pas l'impôt foncier, attendu que cet impôt est invariable tant que le cadastre n'aura pas été renouvelé. Les seules constructions nouvelles qui pourraient être élevées sur les ter-

rains rendus à l'exploitation ajouteraient encore quelque chose aux contingents de l'impôt. »

L'annuaire de la direction générale des contributions directes de 1900 donne les chiffres suivants pour les communes et sections :

Impôt foncier et taxe de mainmorte d'après les rôles primitifs de 1899.

COMMUNES ou SECTIONS	CONTENANCE (chiffre de 1894)	CONTRIBUTION FONCIÈRE (principal)		MONTANT de la T A X E
		Propriété bâtie	Propriété non bâtie	
1	2	3	4	5
43,632	4,509,063 h.47 a.78 c.	635,620 f. 28	2,386,077 f. 69	2,643,985 f. 74

TITRE VIII

CONCLUSIONS

QUE POURRAIT-ON FAIRE EN FRANCE ?

Reprendre le projet de 1868.

Il présentait cet avantage inappréciable de tenir compte des milieux, de ne prescrire aucune mesure générale, absolue. Il admettait que le partage fût parfois nécessaire ; enfin il fixait définitivement la compétence des litiges que ce partage pouvait susciter : la jurisprudence, longtemps incertaine, ne s'est fixée qu'en 1896.

Le projet de 1868 donne à l'Etat une initiative modérée, compatible avec l'indépendance des communes et justifiée par l'utilité générale.

Les pouvoirs forts sont donnés aux Conseils généraux ; dégagés des querelles, des compétitions locales, à proximité des biens qu'ils ont à mettre en valeur, leur décision sera mieux fondée que celle des Conseils municipaux. Il est d'ailleurs facile de donner toutes garanties à la commune en ne rendant exécutoire la délibération du Conseil général qu'après avoir consulté de nouveau la municipalité ou

obtenu des habitants eux-mêmes un referendum favorable : la consultation directe est indiquée en pareille matière ; elle n'est pas encore passée dans nos mœurs, mais on la pratique fréquemment en Suisse et quelques essais curieux (1) ont été faits en France.

L'Etat a le devoir d'intervenir dans les cas de nécessités publiques : marais insalubres, terrains ravinés et menaçant ruines ; il intervient au même titre qu'un maire, chargé de la police d'une ville, prend des mesures contre une épidémie ou contre le feu.

Mais la simple utilité publique, qui légitimerait difficilement une intervention immédiate et autoritaire, donne à l'Etat un droit de direction, d'impulsion.

« Le droit de propriété est-il si absolu », demandait M. Ruiz (2), procureur du Roi, devant les Tribunaux de Castrovillari et Catanzaro, « qu'il ne puisse être réduit à ses limites raisonnables, et discipliné par de sages lois d'un caractère social ? » Et M. Ruiz concluait à l'installation de collèges arbitraux, intermédiaires entre propriétaires et travailleurs. Il corrigeait l'idée de propriété par l'affirmation de la responsabilité sociale du propriétaire — et cette affirmation était à son tour sanctionnée par un appel à la sage et ferme intervention des pouvoirs publics, protecteurs naturels du sol national et garants du droit des ci-

(1) En septembre 1900, la municipalité de Montluçon a tranché par voie de referendum une question de construction de caserne. La population a d'ailleurs montré peu d'empressement à répondre : 4.000 votants sur 10.000 électeurs.

(2) Goyau, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} janvier 1898.

toyens à l'existence. La crise n'a pas en France la même gravité, mais, là comme ailleurs, c'est de l'Etat que peut venir une initiative puissante dans toute mise en valeur du sol national.

Ce rôle devient plus actif, plus « étatique » là où l'on réclame le partage du communal. C'est une mesure grave, et le projet de 1868 l'avait entourée de garanties. L'initiative venait du Conseil municipal. Cette même procédure pourrait être adoptée, en y joignant le referendum. Le savant M. Roscher (1) pense qu'il faut s'en tenir à la majorité absolue des suffrages : et on peut l'apprécier par le dénombrement des voix, système démocratique pratiqué en Hesse, ou par l'importance des droits, selon la coutume du Hanovre. Mais la mesure applicable au partage sera toujours *le feu, joint à la contribution foncière*.

L'État, dans le projet de 1868, désignait huit départements ; rien ne s'opposerait à ce que cette liste s'allongeât, *sur demande des intéressés*.

Il appartiendrait aux Conseils généraux de veiller à ce que le partage n'affectât pas d'un coup la totalité du communal et à ce que sa fusion en biens privés s'effectuât progressivement.

Cette intervention de l'État a parfois été conçue de façon différente ; c'est ainsi que, sur le rapport d'une commission spéciale, le Congrès socialiste révolutionnaire de

(1) *National Oekonomik des Ackersbauers und der verwandten Urproduktionen*, par G. Roscher, professeur à Leipzig ; traduit par Vogel, 1888.

Marseille (10^e congrès national du parti ouvrier français) a voté à l'unanimité un programme agricole dont l'article 3 porte :

Interdiction aux communes d'aliéner leurs terrains communaux.

Amodiation par l'État aux communes des terrains domaniaux maritimes et autres actuellement incultes.

Emploi des excédents des budgets communaux à l'agrandissement de la propriété communale.

(C'est un but analogue, par des moyens plus rigoureux, que poursuit le projet belge de 1897.)

L'article 4 porte :

Attribution par les communes des terrains concédés par l'Etat, possédés ou achetés par elles, *à des familles non possédantes, associées et simplement usufruitières, avec interdiction d'employer des salariés et obligation de payer une redevance au profit du budget de l'assistance communale.*

D'après le plan de M. Ferroul, alors maire de Narbonne, on aurait organisé les biens domaniaux incultes du littoral méditerranéen propres à la culture de la vigne, au profit des travailleurs agricoles non possédants.

C'est évidemment un pas dans la voie de nationalisation du sol, une expérience destinée à montrer aux paysans qu'il est possible de mettre les terres en commun pour les cultivateurs. Les « colons de la commune », comme on les a appelés au Congrès de Marseille, ne pourraient employer

de bras salariés et auraient à payer une redevance légère au profit des prolétaires non agriculteurs.

Quels résultats donnerait cette collaboration ? La mise des terres en commun pour les cultiver ne peut être tentée avec succès que par l'association libre d'hommes et de capitaux qui se complètent mutuellement. C'est la forme moderne du communisme agraire, analogue aux sociétés industrielles. L'association obligatoire proposée par le Congrès de Marseille serait lourde pour beaucoup, et l'on ferait difficilement des sacrifices à un bien dont on n'aurait que l'usufruit.

On ne saurait tirer argument, en faveur de cette solution collectiviste, des anciennes communautés, telles que les *Gaults* et les *matelots pêcheurs de Fort-Mardick* (1) ; on trouve là uniquement une extension de la vie familiale ; c'est l'association fondée sur la communauté d'origines, de coutumes ; il ne s'agit pas d'une agrégation artificielle. Qui dit bien communal ne dit pas communisme des biens.

Le programme de Marseille contient une chose excellente : l'idée d'attacher au sol les non-possédants.

Sur ce point, le projet de 1868 demande à être complété.

L'élection de domicile est un titre insuffisant. Mais de même que l'on peut acquérir la nationalité après un délai fixé par la loi, l'individu non propriétaire, chef de famille et domicilié depuis un certain temps (dix ans par exemple),

(1) M. Maron, *Communautés et communisme* (Société d'économie sociale, 6 juin 1896).

ne pourrait-il obtenir un lot parmi les lots disponibles du communal ? On ne lui donnerait d'abord que la jouissance ; puis, quand il aurait prouvé par son exploitation un réel attachement à la commune et ses capacités agricoles, on lui attribuerait ce lot définitivement. Ce serait analogue aux concessions de terres en Algérie, provisoires, puis définitives.

Il y aurait là une puissante attraction vers les campagnes, et la décentralisation y trouverait son profit. Comme le disait fort bien une circulaire italienne du 14 octobre 1879, on donnerait au prolétaire *le moyen de s'élever à l'état d'agriculteur* ; il s'efforcerait d'y parvenir, car le désir de la propriété foncière est inhérent à l'esprit humain.

Assurément, il faut entourer de garanties cette création d'un nouveau propriétaire ; on lui demandera un long délai de travaux et d'efforts ; on pourra faire approuver par les Conseils locaux cette admission d'une nouvelle famille dans l'unité communale. Ce sont là de légitimes précautions.

Ce qui motivait l'exclusion des non-possédants par le projet de 1868, c'était à la fois le désir de réserver le communal aux plus importants communistes et la crainte de le remettre à des non-propriétaires, sans expérience et sans capitaux.

Mais le renouvellement périodique des familles rendra libres certains lots ; il est juste de les attribuer, sous la réserve de garanties, aux foyers non-possédants : on ne

lèse donc pas les propriétaires, qui sont tout d'abord pourvus.

- On objecte aussi l'inexpérience et le dénûment des non-propriétaires. Cette objection a peu de valeur s'il s'agit de fermiers qui veulent se fixer comme propriétaires dans la commune où ils n'étaient que tenanciers. Quant aux simples artisans, aux journaliers, ils entreprendront plus rarement une culture ; même en ce cas, ils n'auraient d'abord qu'une jouissance provisoire qui permettrait de les juger.

S'ils se montrent dignes d'un droit plus fort et si les capitaux leur manquent, il faudrait que le crédit agricole leur fût largement ouvert ; c'est une question qui doit trouver place dans son organisation future.

Les syndicats agricoles pourront aussi intervenir. Les rapports présentés en 1900 au « Congrès international des syndicats agricoles et associations similaires » montrent quels immenses services ils ont rendus pour l'achat, la vente, la production, l'assistance, les assurances. Les syndicats de canton et de commune en particulier, par leurs conseils et les avantages qu'ils offrent à leurs adhérents, sont en situation de réaliser la fonction morale et sociale qui incombe à l'association professionnelle, c'est-à-dire de faire œuvre de corporation et de mutualité. « Ils semblent bien présenter », dit M. de Rocquigny, « l'organisme le plus apte à améliorer foncièrement les conditions d'existence des populations rurales, à répandre les institutions de prévoyance et de mutualité qui leur donnent la sécurité du

lendemain, à maintenir la concorde entre les possesseurs du sol et les travailleurs de tout ordre qui le cultivent. »

Les habitants peuvent trouver dans les syndicats agricoles des auxiliaires puissants pour mettre en valeur les communaux.

Ce droit de propriété que l'on accorde aux habitants ayant feu et même à certains non-possédants, quels pouvoirs donnera-t-il aux détenteurs de la terre ?

Ils auront l'*usus* le plus large, et le *fructus*. Mais il sera sage de limiter leur droit de disposer, ainsi que l'avaient fait les règlements du XVIII^e siècle. Le bien doit être héréditaire, avec droit de primogéniture, à moins que le premier né ne possède déjà un lot. Sans vouloir reconstituer des majorats, il serait mauvais que cette part communale, nécessairement petite, se morcelât à l'excès.

La commune, ainsi que nous l'avons vu dans les édits de 1769 et 1774, doit conserver un domaine éminent : le bien lui fait retour quand la famille s'éteint.

Cette propriété que l'on remettrait au chef de famille serait insaisissable et inaliénable. On constituerait ainsi un « homestead » qui viendrait corriger l'effet dissolvant du partage, maintiendrait le bien dans la famille et dans la commune, hors des spéculations des [marchands de biens.

L'idée de « homestead » venue d'Amérique, a fait fortune en Europe ; mais, tandis qu'elle a pris, outre-mer,

une forme concrète, son domaine, sur notre continent, est encore purement théorique. Le homestead a été l'objet d'études intéressantes (1); nous nous bornerons à chercher s'il ne serait pas utile de donner aux parts du communal (quand le partage est nécessaire) une protection analogue à celles des lois de *homestead*.

Il existe aux Etats-Unis deux sortes de homestead :

Celui sur le domaine privé : *homestead law*, consacré pour la première fois au Texas en 1839. Son but est purement social : la protection de la famille. En 1895, sur quarante-neuf territoires, cinq seulement ne l'avaient pas admis ;

Celui sur le domaine public : *homestead act*. Il est basé sur des principes d'ordre économique : on a cherché à peupler des territoires incultes. C'est, dit M. Corniquet, « la dernière formule économique du système agraire », consacrée par la loi fédérale du 20 mai 1862. Tous les États y sont soumis.

Sur les terres du domaine public, on exige une résidence de cinq ans, avant que le colon obtienne un titre définitif à la propriété. De même un État de l'Union n'est élevé à la dignité d'État qu'après un stage comme simple territoire.

C'est le système de colonisation adopté en Algérie.

(1) Corniquet, *Le homestead, le foyer de famille insaisissable*, 1895 ; Bureau, *Le homestead ou l'insaisissabilité de la petite propriété forestière*, 1895.

Comment acquiert-on le homestead ?

Sur les terres du domaine privé, l'État ne confère aucun titre ; il se borne à entourer de garanties, dans l'intérêt de la famille et de l'État, les titres existants. Il ne se propose pas d'assurer un foyer à ceux qui en ont le plus besoin ; il protège les foyers existants et ne cherche pas à en donner un aux pauvres.

Le homestead act, sur le domaine public, permet au contraire *de créer une propriété* nouvelle, confère un titre et l'entoure en même temps de garanties.

Le principe du homestead privé a inspiré en France les propositions de lois de MM. Lemire et Léveillé à la Chambre des députés : ils tendent à protéger le bien de famille.

Mais ce sont les règles du homestead sur le domaine public qu'il faudrait appliquer — en les modifiant — aux biens communaux partagés. « Les puissances de l'Europe occidentale, dit M. Bureau, n'ont, en dehors de leurs colonies, aucune terre publique à donner en cadeau à ceux qui consentiraient à les cultiver... ; plusieurs siècles déjà avant qu'elle ne fût promulguée, la loi fédérale de 1862 n'eût pu servir de modèle à aucun législateur européen, du moins pour la politique métropolitaine. »

Sans doute, les colonies offrent un plus large champ d'expériences ; mais rien ne s'oppose à ce que le principe du homestead soit appliqué aux étendues vaines et vagues qu'il faut partager pour mettre en valeur. La commune exigerait des garanties (la situation de chef de famille, homme ou femme ; une longue résidence) pour accorder

un titre provisoire ; et récompenserait par un titre de propriété l'exploitation effective poursuivie pendant quelques années.

Le homestead privé, comme le public, donnent au bien l'insaisissabilité. C'est là une protection efficace et l'article 592 du Code de procédure civile en offre une image affaiblie : certains meubles ne peuvent être saisis.

Cette protection mobilière existait dans l'ancien droit : en 1574 Chopin, dans son *Traité des privilèges des paysans* (faibles privilèges calculés plutôt dans l'intérêt du propriétaire que dans celui du fermier), cite la défense de saisir pour dettes les instruments et les animaux destinés à l'agriculture. Le homestead étendrait l'insaisissabilité à la propriété immobilière.

Les lois américaines déclarent le bien insaisissable, mais laissent au propriétaire le droit de l'aliéner ; sauf deux cas : on ne peut aliéner pendant les cinq premières années de concession d'un homestead public ; et le « homesteader » privé doit, s'il est marié, obtenir l'autorisation de sa femme.

Les projets Lemire et Léveillé laissent également au détenteur du bien insaisissable la faculté d'en disposer.

Dès lors, la garantie d'insaisissabilité ne devient-elle pas illusoire ? Au lieu de s'endetter ou d'hypothéquer, le propriétaire vendra ; les praticiens, dit M. Bureau, « ne manqueront pas de trouver dans ce droit d'aliénation, des moyens multiples de tourner la prohibition légale, de sorte que par cette fissure s'échappera jusqu'au dernier atome l'effet bienfaisant de la réforme ».

On objecte (1) que la stabilité du bien n'exige pas son immobilisation.

Cette immobilisation, contraire à la loi économique de circulation des héritages, serait nécessaire dans les partages de communaux, car il faut, autant que possible, réserver aux communistes la propriété des biens ; elle n'offrirait aucun inconvénient puisqu'un communiste ne pourrait posséder deux lots et que la commune, exerçant un droit de souveraineté, serait seul juge des garanties offertes par les candidats. La faculté d'aliénation n'est utile qu'avec la libre concurrence des achats et des ventes : cette liberté aboutirait, en matière de communaux, à l'acaparement.

Les constructions seraient assimilées aux fonds lui-même.

Cette inaliénabilité peut éveiller des scrupules quand il s'agit d'un bien analogue au homestead privé : elle vient alors restreindre singulièrement le droit du propriétaire, jusque là absolu ; on peut trouver excessif d'acheter au prix de cette diminution la garantie d'insaisissabilité. Il n'en est plus de même quand l'inaliénabilité est la conséquence d'une création de homestead sur le domaine public, tel qu'il existerait sur les parts de communaux, car alors la commune *concède un droit* ; elle peut le donner plus ou moins large ; il n'y a pas là restriction de droits acquis ; c'est toujours un don gracieux. Et la commune, qui n'établit la propriété privée que pour une meilleure gestion des

(1) Vidal, *L'institution du Homestead*.

intérêts collectifs, peut dans l'intérêt général en limiter les pouvoirs.

Comment s'éteindrait ce homestead communal ?

Par l'abandon du bien ;

Si par héritage on acquérait un autre lot ; il faudrait choisir l'une ou l'autre part du communal ;

Quand la famille finirait.

Les lois américaines admettent que l'utilité du homestead disparaît quand les enfants arrivent à majorité. C'est exact dans un pays où la famille essaime aisément. Chez nous, où la population rurale a de trop fortes tendances à gagner les villes, où le homestead communal aurait principalement pour but de resserrer les liens entre la famille et la commune, il vaudrait mieux le maintenir successivement à chacun des enfants, tant qu'ils n'auraient pas tous obtenu par mariage ou attribution d'une part vacante la concession d'un lot.

Les lots seraient exempts de tout impôt direct (1).

Les effets du homestead sont diversement appréciés.

M. Bureau estime qu'il n'a donné aucun résultat. Peut-être la faculté d'aliéner laissée au propriétaire en est-elle la cause.

M. Corniquet prévoit au contraire les conséquences les plus heureuses ; il s'attache surtout au homestead privé, mais tout fait espérer que le homestead communal arrêterait aussi l'émigration des paysans vers les villes, for-

(1) Proposition Lemire, Chambre des députés, 18 juillet 1894, tit. II, art. 10.

merait une classe nombreuse de petits propriétaires, et fixerait définitivement le domicile de la famille, en lui donnant ce complément de personnalité qu'est la terre pour l'homme.

Cette forme de homestead permettrait, quand le partage est nécessaire, de garder intact le domaine communal, tout en lui appliquant ce maximum de travail et d'efforts que suscite l'intérêt privé.

En Algérie, où la question des terres présente une gravité extrême, il s'est formé une commission de protection de la propriété indigène. Elle a proposé quelques modifications à la loi de 1897 (1) et demandé en outre :

La création dans les tribus d'un communal, à côté du communal de parcours : ce nouveau communal serait alloti et réparti avec ou sans redevance entre les indigènes nécessiteux et dignes d'intérêt de la tribu ;

La constitution d'un homestead spécial non seulement insaisissable, mais inaliénable.

La « Ligue républicaine pour la protection de la petite propriété (2) » a publié également un travail important sur le « homestead » à la suite d'une proposition formulée par M. Sabatier, l'un de ses fondateurs. On y examinait

(1) Loi du 17 février 1897 sur la propriété indigène.

(2) Ligue constituée le 8 février 1896 « à l'effet d'étudier et faire triompher toutes les mesures propres à consolider la petite et très petite propriété, et à favoriser la diffusion de la propriété foncière et de la propriété industrielle dans le plus grand nombre de mains possible ».

la possibilité d'appliquer en Algérie l'Act Torrens et le homestead combinés, afin de corriger l'un par l'autre.

Il semble qu'on peut inférer des considérations précédentes ce principe, qui doit dominer toute réglementation des communaux : *Les théories absolues aboutissent à des résultats préjudiciables.*

Il faut, en pareille matière, se défendre de tout esprit de système, de toute idée intransigeante. Les mesures doivent varier de commune à commune, se modeler aux besoins locaux, et toujours y être subordonnées. Il faut renoncer aux règles générales dont la logique fermeté reste inébranlable devant les nécessités pratiques.

L'ancienne école lombarde de droit international privé apportait à l'examen des conflits de lois cet esprit de relativité sans lequel il n'est point de solution possible. Entre ces villes nombreuses, ces Républiques indépendantes, des relations fréquentes et le heurt des statuts firent naître des conflits : les jurisconsultes italiens en cherchèrent la solution par la méthode suivante : ils séparèrent les diverses matières du droit, et, dans chacune, firent des subdivisions : ils s'attachaient à donner pour chaque rapport juridique, eu égard à sa nature, la meilleure règle.

Il en est de même des communaux ; le problème est complexe : il faut, pour le résoudre, une méthode particulariste.

Comme le disait excellemment M. Ferrand en 1859, la mise en valeur de la propriété communale touche à trois

intérêts distincts : l'intérêt général, l'intérêt de la commune, l'intérêt des habitants. « Plus ces trois intérêts seront satisfaits, plus le mode employé sera opportun. S'ils sont inconciliables, les circonstances locales désigneront celui qui doit l'emporter sur les autres. »

Nul ne sera meilleur juge que le Conseil général.

« Le meilleur procédé de mise en valeur sera celui qui conservera à la commune la propriété de ses biens, *mais* qui en remettra l'exploitation à l'industrie privée. » Le système des allotissements héréditaires répondrait à cette conception. Une collectivité administre difficilement : l'intérêt privé est au contraire un stimulant que rien ne peut remplacer. Arthur Young, dans ses *Voyages*, l'apprécie en ces termes : « La propriété de la terre est de tous les stimulants le plus actif pour un travail pénible et incessant, et cette vérité est d'une telle force et d'une telle étendue que je ne saurais pas de moyen plus sûr d'amener la culture au sommet d'une montagne que de permettre aux habitants des villages adjacents de l'acquérir en toute propriété... *L'homme fait la terre* (1). »

Des lois existent, des décisions s'élèvent contre les partages que réclament parfois les habitants : il est pourtant

(1) Sismondi cite l'exemple de la Toscane. Quand le grand-duc Pierre Léopold en prit le gouvernement, une grande partie de ses Etats (presque tous les biens de la couronne et du clergé) étaient en friche, sans valeur ; il les distribua en emphytéose ou à *livello* ; en peu d'années, ces terres furent assainies, défrichées et devinrent les plus riches de l'Italie centrale (*Nouveaux principes d'économie politique*, liv. III, chap. IX).

des cas où ils sont nécessaires. Ne serait-il pas opportun de se souvenir qu'en fait d'administration plus encore qu'en fait de politique, ce qui sauve les principes, ce sont les exceptions équitables, les tempéraments par lesquels il faut savoir les fléchir à propos ?

On doit, à notre avis, observer une autre règle : dans une région déterminée, *éviter les changements brusques, procéder au contraire par modifications successives*. Les périodes transitoires seront difficiles, si l'on fait cesser la communauté de jouissance : les sommes produites seront insignifiantes et l'indigent privé de son ancien droit d'usage. Cette situation peut être adoucie par des aliénations ou des allotissements graduels, de façon à suffire aux maigres besoins du bétail pauvre.

La question des communaux est complexe et nombreux les procédés pour la résoudre. Mais le but doit être *invariable* : qu'on les vende ou qu'on les conserve, c'est au mieux des moins fortunés qu'on doit employer les communaux.

Faut-il craindre que le partage, là où il sera nécessaire, ne conduise à la disparition du patrimoine par son émiettement infini ?

Le droit de souveraineté — qu'il faudrait, selon nous, conserver à la commune — serait un palliatif.

Si même on fait abstraction de cette réserve, il faut noter que le morcellement des terres s'arrête toujours au point au delà duquel il deviendrait funeste.

C'est ainsi qu'au XVII^e siècle, les plaines s'absorbent dans la grande culture, les grandes fermes de Beauce et de Brie se créent. Cette loi sociologique ne s'est jamais démentie.

Il y eut alors une révolution équivalente à celle du grand commerce et de la grande industrie de nos jours qui condensent — et par suite remplacent — tant d'échoppes isolées et d'ateliers épars : ceux-ci pourtant avaient marqué un stade dans l'évolution du labeur humain : la division du travail.

« L'isolement à son plus haut degré, c'est pour ainsi dire l'état sauvage ; l'association forcée, oppressive, c'est le despotisme, c'est la Barbarie. Entre ces deux extrêmes, l'histoire nous montre bien des nuances, bien des degrés ; la juste proportion se trouve dans des associations volontaires qui multiplient les forces par l'union, sans amoindrir la puissance individuelle, ni son énergie, ni sa moralité, ni sa responsabilité. Tout peuple chez lequel peut se réaliser cette haute combinaison de la puissance individuelle avec le principe d'association est entré définitivement dans la carrière de la civilisation progressive (1). »

Le morcellement a été un progrès pour l'humanité. Mais le mouvement corporatif qui, chaque jour, gagne du terrain, laisse entrevoir une évolution nouvelle : l'avenir nous montrera peut-être une concentration agraire d'un

(1) Frédéric Passy, *Discours à l'Assemblée générale du Comité central des chambres syndicales*, 30 mars 1886.

nouveau type — non plus l'antique communal né d'un besoin de mutuelle assistance, mais l'union logique et raisonnée — laissant intacts les droits individuels, — des capitaux et du travail mis au service de la terre, pour des progrès nouveaux.

Vu :

Le Président de la thèse,
R. PIÉDELIÈVRE.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
RENSEIGNEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES	IX à XV
INTRODUCTION	1
TITRE I. — Ancien régime	7
TITRE II. — Législation intermédiaire.	29
TITRE III. — L'Empire	39
TITRE IV. — La Restauration et la Monarchie de Juillet.	47
TITRE V. — Période moderne.	63
CHAPITRE I. — Bretagne. Loi de 1850	64
CHAPITRE II. — Gascogne. Loi de 1857.	70
CHAPITRE III. — Loi du 28 juillet 1860	77
La Commission de 1863. Enquête. Vœux des Conseils généraux.	86
TITRE VI. — Divers modes de mise en valeur.	87
(Vœux des Conseils généraux en 1847-48 et en 1863-64).	
CHAPITRE I. — Exploitation directe par la commune	89
CHAPITRE II. — Jouissance commune	111
(Les biens communaux en Espagne.)	

CHAPITRE III. — Amodiation et allotissement.	126
CHAPITRE IV. — Aliénation.	149
CHAPITRE V. — Revenus provenant des communaux . . .	157
CHAPITRE VI. — Partage de propriété	160
CHAPITRE VII. — Conclusions de la Commission de 1863. Projet de 1868	171
APPENDICE. — Angleterre. Italie. Belgique	175
TITRE VII.	183
CHAPITRE I. — Statistiques des communaux.	184
CHAPITRE II. — Les communaux et l'impôt.	200
TITRE VIII. — Conclusions.	207
Que pourrait-on faire en France ?	
Le projet de 1868 modifié. Partage et homestead.	

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
